El Occidente escindido

JÜRGEN

HABERMAS

EDITORIAL TROTTA

El Occidente escindido
Pequeños escritos políticos X

Jürgen Habermas

Traducción de José Luis López de Lizaga

E D I T O R I A L   T R O T T A

La edición de esta obra ha contado con la ayuda de Goethe-Institut

COLECCIÓN ESTRUCTURAS Y PROCESOS
Serie Filosofía

Título original: Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X

Ferraz, 55. 28008 Madrid
Teléfono: 91 543 03 61
Fax: 91 543 14 88
E-mail: editorial@trotta.es
http://www.trotta.es

ISBN: 84-8164-823-X
Depósito Legal: M-5.262-2006

Impresión
Fernández Ciudad, S.L.

ÍNDICE

PREFACIO

No es el peligro del terrorismo internacional lo que ha escindido a Occidente, sino una política del actual gobierno de Estados Unidos que ignora el derecho internacional, margina a las Naciones Unidas y está dispuesta a asumir el coste de una ruptura con Europa.

Está en juego el proyecto kantiano de suprimir el estado de naturaleza entre los Estados. No son fines políticos superficiales lo que divide a los espíritus, sino uno de los más grandiosos esfuerzos de civilización del género humano. El ensayo que da título a este libro pretende recordarlo.

Por supuesto, la escisión recorre también Europa y Estados Unidos. En Europa esta escisión inquieta sobre todo a quienes se han identificado durante toda su vida con las mejores tradiciones estadounidenses: las raíces de la Ilustración política de la época en torno a 1800, la rica corriente del pragmatismo y el internacionalismo que retornó después de 1945.

En Alemania, el abandono sin tapujos de estas tradiciones funciona como un papel de tornasol. El compuesto químico en el que se ha basado el occidentalismo de la República Federal desde la época de Adenauer se disgrega hoy en sus dos elementos: por un lado, la adaptación oportunista al poder hegemónico que durante la guerra fría acogió a Europa bajo su escudo atómico; y por otro, e inconfundiblemente distinta de lo anterior, la vinculación intelectual y moral a los principios y convicciones fundamentales de una cultura occidental a la que hay que agradecer la autocomprensión normativa de una República Federal que finalmente ha llegado a ser liberal.

También quisiera recordar esta diferencia. El estudio sobre la constitucionalización del derecho internacional me proporciona una ocasión para reunir algunos trabajos ya publicados que iluminan la relación de esta cuestión con el objetivo de la unificación de Europa.

Starnberg, enero de 2004

JÜRGEN HABERMAS

I

TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

1

FUNDAMENTALISMO Y TERROR[1]

Pregunta: *¿También usted considera lo que hoy solemos llamar el 11 de septiembre un «acontecimiento sin igual», un acontecimiento que transforma radicalmente la comprensión de nosotros mismos?*

Jürgen Habermas: Permítame decir de entrada que respondo a sus preguntas cuando ya han transcurrido tres meses desde el acontecimiento. Quizás sea bueno mencionar el trasfondo de mis propias experiencias. Desde comienzos de octubre he pasado unos dos meses en Manhattan. Debo confesar que, de algún modo, esta vez me he sentido más extranjero que en todas mis estancias anteriores en la «capital del siglo XX», una ciudad que me fascina desde hace más de tres décadas. El ambiente había cambiado, y no sólo por el patriotismo de banderas agitadas y un tanto desafiante (*United we stand,* «Unidos resistiremos»), ni sólo por la inusitada exigencia de solidaridad y la correspondiente suspicacia hacia cualquier presunto «antiamericanismo». La impresionante generosidad americana hacia los extranjeros, el encanto del abrazo solícito, a veces también orgulloso, esta mentalidad grandiosamente abierta y cordial parecían haber dado paso a una leve desconfianza: ¿También nosotros, que al fin y al cabo no habíamos estado allí, nos pondríamos incondicionalmente de su parte? Incluso quienes, como yo mismo, disfrutan de un «historial» libre de toda sospecha entre sus amigos americanos, debían ser cuidadosos

1. Giovanna Borradori, profesora de Filosofía en el Vassar College, realizó esta entrevista en diciembre de 2001. [Cf. G. Borradori, *La filosofía en una época de terror. Conversaciones con Habermas y Derrida*, Taurus, Madrid, 2003.]

con las críticas. Desde la intervención en Afganistán, en las conversaciones políticas se notaba de pronto cuándo los que conversaban eran exclusivamente europeos (o israelíes).

Por otra parte, experimenté *in situ* todo el peso del acontecimiento. El horror ante esta desgracia literalmente caída del cielo (y la vileza de espíritu que alentó este atentado alevoso) se sentía aquí de un modo muy diferente de como parecía desde Europa, y lo mismo sucedía con la depresión que se abatió sobre la ciudad. Todos los amigos y colegas recordaban exactamente dónde estaban aquella mañana poco después de las nueve. En una palabra, sobre el terreno he aprendido a comprender mejor la sensación de gravedad y trascendencia histórica que resuena todavía en la pregunta que usted me hace. También entre la gente de izquierdas se ha extendido mucho la conciencia de haber asistido a un cambio de época. No sé si el gobierno era algo paranoico o sólo temía a su propia responsabilidad. En cualquier caso, aún ardía el rescoldo de las repetidas y totalmente imprecisas advertencias de nuevos atentados terroristas y los llamamientos sin sentido (*be alert*, «permanezcan alerta»), un miedo difuso y un estado indeterminado de alerta; es decir, exactamente lo que se proponían los terroristas. En Nueva York la gente parecía estar preparada para lo peor. Como si se tratase de algo obvio hasta cierto punto, se atribuyeron los atentados con ántrax (o el accidente aéreo de Queens) a las maquinaciones diabólicas de Osama Bin Laden.

Dado este trasfondo, podrá usted comprender cierto escepticismo. Para un diagnóstico a largo plazo, ¿es realmente tan importante lo que nosotros, los contemporáneos, experimentamos en el momento en que tienen lugar los acontecimientos? Si, como muchos creen, el ataque terrorista del 11 de septiembre constituyese una cesura en la «historia universal», debería resistir la comparación con otros acontecimientos de trascendencia universal. Para establecer esa comparación no sería adecuado recurrir a Pearl Harbour, sino sobre todo a los sucesos de agosto de 1914. Con el estallido de la primera guerra mundial llegó a su fin una época pacífica y que, retrospectivamente, nos parece hasta cierto punto ingenua. Los acontecimientos de 1914 inauguraron una época de guerra total y de opresión totalitaria, de barbarie mecanizada y de genocidio burocrático. Es verdad que en aquella época se había extendido algo así como un presentimiento. Pero sólo retrospectivamente podremos reconocer si el simbólico derrumbamiento de las fortalezas capitalistas del sur de Manhattan significa una cesura tan profunda, o si esta catástrofe sólo ha confirmado, con un dramatismo inhumano, la vulnerabilidad de nuestra compleja civilización, una vulnerabilidad de la que somos conscientes desde hace tiempo. Salvo en casos como la Revolución francesa (Kant habló en seguida de un «signo histórico» que señalaba una «tendencia moral del género humano»), es decir, cuando se trata de sucesos menos inequívocos, sólo la historia efectual decide acerca de la magnitud de un acontecimiento histórico.

Más adelante quizás sea posible situar en el 11 de septiembre la causa de algunos procesos importantes. Pero no sabemos cuál de los muchos escenarios que hoy se dibujan alcanzará realmente el futuro. La frágil coalición contra el terrorismo que ha formado astutamente el gobierno de Estados Unidos podría, en el mejor de los casos, favorecer el tránsito del derecho internacional clásico a una situación de derecho cosmopolita. La conferencia sobre Afganistán en el Petersberg*, que señaló la dirección correcta bajo el patronato de las Naciones Unidas, fue al menos un signo esperanzador. Pero los gobiernos europeos han fallado completamente. Es evidente que son incapaces de ver más allá de sus narices nacionales para al menos respaldar como europeos a un Powell contra los partidarios de la línea dura. El gobierno Bush parece proseguir de forma más o menos imperturbable el curso autista de la política de una superpotencia agredida. Sigue oponiéndose a la constitución de un Tribunal Penal Internacional, y en su lugar confía en sus propios tribunales militares, que vulneran el derecho internacional. Se niega a firmar la convención contra las armas biológicas. Ha anulado unilateralmente el Tratado ABM y cree absurdamente que el 11 de septiembre ratifica su plan de erigir un escudo antimisiles. El mundo se ha vuelto demasiado complejo para este unilateralismo apenas disimulado. Aunque Europa no logre sacar fuerzas para desempeñar la función civilizadora que hoy recae sobre ella, la potencia ascendente que es China y la descendente que es Rusia no se plegarán sin más al modelo de la *pax americana*. En lugar de las acciones policiales en las que habíamos puesto nuestras esperanzas durante la guerra de Kosovo, hay guerras otra vez; guerras que se desarrollan en el más novedoso nivel técnico, pero al viejo estilo.

La miseria del Afganistán destruido recuerda imágenes de la guerra de los Treinta Años. Naturalmente que había buenas razones, también buenas razones normativas, para derrocar por la fuerza el régimen talibán, que oprimía brutalmente al conjunto de la población, no sólo a las mujeres. Ese régimen se opuso a la exigencia legítima de

* En Bonn.

entregar a Bin Laden. Pero sigue siendo una imagen moralmente obscena la asimetría entre la concentrada fuerza destructiva de los enjambres de misiles que surcaban el aire elegantemente dirigidos por control remoto, y en la tierra el salvajismo arcaico de las hordas de guerreros barbudos pertrechados con *kalashnikovs*. Y tanto más obscena parece esta imagen cuando se recuerda la violenta historia colonial de este país, los trazados geográficos arbitrarios, y su continua instrumentalización en el juego de las grandes potencias. Pero los talibanes ya son historia.

—Sí, nuestro tema es el terrorismo, que el 11 de septiembre adquirió ciertamente una cualidad nueva...

—Es nuevo el monstruoso hecho mismo. No me refiero sólo al procedimiento de los terroristas suicidas, que convirtieron en proyectiles vivos aquellos aviones con los tanques de combustible llenos y a sus rehenes; ni siquiera me refiero únicamente al inasimilable número de víctimas o a la dramática magnitud de la destrucción. Es nueva la fuerza simbólica de los objetivos alcanzados. Los terroristas no sólo derrumbaron las torres físicamente más altas de Manhattan, sino que destruyeron un icono del patrimonio de imágenes de la nación estadounidense. Sólo en el fervor patriótico posterior se pudo reconocer la posición central que había adquirido en la imaginación de todo un pueblo ese punto de la silueta de Manhattan que atraía inevitablemente la mirada, esa vigorosa encarnación de potencia económica y voluntad de futuro. Pero también es nueva la presencia de las cámaras y de los medios de comunicación, que convirtieron en tiempo real el acontecimiento local en un acontecimiento global (y al conjunto de la población mundial en un estupefacto testigo ocular). Quizás pueda decirse que el 11 de septiembre es el primer acontecimiento de la historia universal en sentido estricto: el impacto, la explosión, el lento desplome: todo eso, que increíblemente ya no era Hollywood, sino una cruel realidad, sucedió literalmente ante los ojos de la esfera pública mundial. Dios sabe que el colega y amigo que vio explotar el segundo avión en los pisos superiores desde la azotea de su casa en Duane Street, a pocos metros del World Trade Center, *vivió* desde luego algo diferente de lo que yo viví en Alemania ante la pantalla del televisor, pero no *vio* nada diferente.

Por supuesto, la observación de un acontecimiento único no basta para explicar por qué decimos que el terrorismo ha adquirido una cualidad nueva. A este respecto, me parece relevante sobre

todo una circunstancia: no se sabe realmente quién es el adversario. La persona de Osama Bin Laden cumple más bien una función sustitutoria. Así lo muestra la comparación con partisanos o terroristas comunes, digamos los que operan en Israel. También éstos operan a menudo de forma descentralizada, en unidades pequeñas y con autonomía para tomar decisiones. También en estos casos falta una concentración de fuerzas armadas o un centro organizativo, cosas ambas que ofrecerían objetivos fáciles para un ataque. Pero los partisanos luchan por la conquista del poder con fines políticos declarados y en un territorio conocido. Esto los diferencia de los terroristas dispersos globalmente, organizados en redes que siguen los principios de los servicios secretos y que a lo sumo permiten reconocer ciertos motivos fundamentalistas, pero que no siguen ningún programa que pretenda algo más que destruir y provocar inseguridad. El terrorismo que desde ese día asociamos al nombre de Al Qaeda hace imposible identificar al adversario y estimar el riesgo de forma realista. Esta inasibilidad le confiere una cualidad nueva.

Es cierto que la indeterminación del riesgo pertenece a la esencia del terrorismo. Pero los escenarios de una guerra biológica o química que han dibujado hasta el mínimo detalle los medios de comunicación norteamericanos, o las especulaciones sobre las estrategias del terrorismo nuclear, sólo delatan la incapacidad del gobierno para determinar siquiera la magnitud del riesgo. No se sabe si hay algo de verdad en todo eso. En Israel uno sabe *qué* puede pasar cuando sube a un autobús, entra en unos grandes almacenes o permanece en una discoteca o un lugar público, y *con cuánta frecuencia* sucede. En Estados Unidos o en Europa no puede acotarse el riesgo; no existe ninguna estimación realista del modo, la magnitud o la probabilidad del riesgo, ni tampoco una delimitación de las regiones que podrían verse afectadas.

Esto conduce a una nación amenazada, que sólo puede reaccionar a esos riesgos indefinidos con los medios del poder organizado del Estado, a la penosa situación de incurrir posiblemente en una reacción excesiva, sin poder saber que la reacción es excesiva, dada la insuficiencia de las informaciones de que disponen los servicios secretos. De esta forma, el Estado corre el riesgo de quedar en ridículo al exhibir la inadecuación de sus medios: tanto por una militarización de las medidas de seguridad en el interior que amenaza el Estado de derecho, como por la movilización hacia el exterior de un poder tecnológico y militar abrumador, a la vez desproporcionado e ineficaz. Por motivos perfectamente transparentes, el ministro

de Defensa Rumsfeld advirtió una vez más de posibles atentados terroristas *indeterminados* a mediados de diciembre, en la conferencia de la OTAN en Bruselas:

> Cuando contemplamos la destrucción que han causado en Estados Unidos, podemos imaginar lo que podrían causar con armas nucleares, químicas o biológicas en Nueva York o Londres, París o Berlín (*Süddeutsche Zeitung* del 19 de diciembre de 2001).

Otra cosa son las medidas necesarias, pero sólo eficaces a largo plazo, que el gobierno de Estados Unidos adoptó inmediatamente después del atentado: la formación de una coalición mundial de Estados contra el terrorismo, el control eficaz de los flujos financieros sospechosos y de las conexiones bancarias internacionales, la organización de redes para el intercambio de información entre los servicios secretos nacionales y la coordinación a nivel mundial de las investigaciones policiales correspondientes.

—Si es cierto que el intelectual es una figura con rasgos específicos desde un punto de vista histórico, ¿cumple una función especial en el contexto al que nos estamos refiriendo?

—Yo diría que no. También esta vez han reaccionado los escritores, filósofos, humanistas, científicos sociales y artistas que suelen pronunciarse en otras ocasiones. Ha habido el usual inventario de razones a favor y en contra, la misma maraña de voces con las consabidas diferencias nacionales en lo tocante al estilo y la resonancia pública; algo no muy distinto de lo que sucedió durante la guerra del Golfo o la de Kosovo. Quizás las voces estadounidenses se han hecho oír más rápido y más alto que en otras ocasiones, y al final han sido también algo más patrióticas y más conformistas con su gobierno. Incluso los liberales de izquierdas parecen estar, por el momento, de acuerdo con la política de Bush. Las decididas posiciones de Richard Rorty no son, si no me equivoco, completamente atípicas. Por otra parte, los críticos de la intervención en Afganistán partieron de pronósticos falsos en su estimación pragmática de las perspectivas de éxito. Pues esta vez hacían falta conocimientos especializados en cuestiones militares y geopolíticas, además de conocimientos históricos y antropológicos algo remotos. No es que yo haga mío el prejuicio antiintelectualista según el cual a los intelectuales les falta normalmente el imprescindible saber de los expertos. Cuando uno no es economista,

también se abstiene de juzgar acerca de interrelaciones económicas complejas. Pero por lo que respecta a los asuntos militares, es evidente que los intelectuales no se comportan de manera distinta a la de los demás estrategas de tertulia.

—En el discurso que pronunció en la iglesia de San Pablo se refirió usted al fundamentalismo como a un fenómeno específicamente moderno. ¿Por qué?*

—Eso depende, naturalmente, de cómo se quiera emplear el término. El adjetivo «fundamentalista» tiene una resonancia peyorativa. Con él designamos una mentalidad que se empeña en imponer políticamente sus propias convicciones y razones, incluso cuando éstas son cualquier cosa salvo universalmente aceptables. Esto vale especialmente para los dogmas religiosos. Por supuesto, no debemos confundir la dogmática y la ortodoxia con el fundamentalismo. Toda doctrina religiosa se apoya en un núcleo dogmático de verdades de fe. Y a veces existe una autoridad, como el papa o la Congregación católica para la doctrina de la fe, que establece cuáles son las concepciones que se apartan de este dogma y, por tanto, de la ortodoxia. Una de esas ortodoxias sólo se vuelve fundamentalista cuando los defensores y representantes de la fe verdadera ignoran la situación epistémica de una sociedad pluralista en lo tocante a las cosmovisiones e insisten (incluso con violencia) en la imposición política y el carácter universalmente vinculante de su doctrina.

Las doctrinas proféticas que surgieron en la época axial fueron hasta el comienzo de la Modernidad religiones *universales*, también en el sentido de que pudieron difundirse en los horizontes cognitivos de un imperio que desde dentro se percibía como difusamente omniabarcante. El «universalismo» de los imperios antiguos, desde cuyos centros parecían desvanecerse los límites periféricos, ofreció la perspectiva básica adecuada a la pretensión de validez exclusiva de las religiones universales. Pero en las condiciones del acelerado crecimiento de complejidad característico de la Modernidad, ya no se puede mantener ingenuamente tal pretensión de verdad. En Europa los antagonismos de las creencias confesionales y la secularización de

* La histórica Paulskirche en Francfort del Meno. La entrevistadora se refiere al discurso que pronunció Habermas en 2001, poco después de los atentados de Nueva York, con ocasión de la concesión del Premio de la Paz de los libreros y editores alemanes. Cf. J. Habermas, *Glauben und Wissen*, Frankfurt a.M., 2001.

la sociedad han obligado a la fe religiosa a reflexionar sobre su posición no exclusiva dentro de un universo discursivo limitado por el saber profano de las ciencias y compartido con otras religiones. Naturalmente, el trasfondo de una conciencia reflexiva que hace suya esta doble relativización de la propia posición no debería conllevar una relativización de las propias verdades de fe. El avance reflexivo de una religión que ha aprendido a mirarse con los ojos de las otras ha tenido importantes implicaciones políticas. Hoy los creyentes pueden comprender por qué deben renunciar a la fuerza, y muy especialmente a la fuerza estatalmente organizada, para imponer sus pretensiones de fe. Sólo este impulso cognitivo ha hecho posible la tolerancia religiosa y la separación entre la religión y un poder estatal que se mantiene neutral en relación con las cosmovisiones.

Cuando un régimen contemporáneo como Irán se niega a llevar a cabo esta separación, o cuando ciertos movimientos de inspiración religiosa aspiran a reinstaurar una forma islámica de teocracia, consideramos esto como fundamentalismo. Yo explicaría esta mentalidad endurecida fanáticamente partiendo de la represión de disonancias cognitivas. Esta mentalidad se hace necesaria cuando se proclama el retorno a la exclusividad de posiciones de fe premodernas en las condiciones cognitivas de un saber cientificista del mundo y de un pluralismo de cosmovisiones; es decir, cuando ya hace tiempo que se ha perdido la inocencia de la situación epistémica de una perspectiva omniabarcante sobre el mundo. Esta posición provoca disonancias cognitivas porque las complejas condiciones de vida de las sociedades pluralistas ya sólo son compatibles con un *estricto* universalismo del respeto igual a todos, ya se trate de católicos o protestantes, musulmanes o judíos, hindúes o budistas, creyentes o no creyentes.

—Entonces, ¿en qué se diferencia el fundamentalismo islámico que vemos hoy de otras corrientes y prácticas fundamentalistas muy anteriores, por ejemplo la caza de brujas en los albores de la Edad Moderna?

—Probablemente hay un motivo que vincula los dos fenómenos que usted ha mencionado, y es la reacción de rechazo y temor que provoca el violento desarraigo de las formas de vida tradicionales. Es posible que ya entonces la incipiente modernización política y económica provocase esos temores en algunas regiones de Europa. Naturalmente, hoy nos encontramos en un estadio completamente diferente, con la globalización de las inversiones directas y de los mercados, especialmente de los mercados financieros. Las cosas también son distintas en la medida en que, desde entonces, la sociedad mundial se ha *escindido* en países ganadores, beneficiarios y perdedores. Para el mundo árabe, Estados Unidos es la fuerza impulsora de la modernización capitalista. Con su avanzado desarrollo, al que es imposible dar alcance, y su abrumadora superioridad tecnológica, económica y político-militar, la superpotencia es una humillación para la propia autoestima y al mismo tiempo un modelo secretamente admirado. El mundo occidental en su conjunto sirve como chivo expiatorio para las experiencias de pérdida, sumamente reales, que sufre una población arrancada de sus tradiciones culturales en el curso de procesos de modernización radicalmente acelerados. Lo que en Europa, en circunstancias más favorables, pudo experimentarse a pesar de todo como un proceso de destrucción *creadora*, no ofrece en otros países la perspectiva de una compensación perceptible, ni siquiera en las próximas generaciones, para el dolor que provoca la descomposición de las formas de vida tradicionales.

Así pues, se puede comprender psicológicamente que la reacción de rechazo se alimente de fuentes espirituales que movilizan contra el poder secularizador que Occidente posee a escala mundial un potencial que, al parecer, en Occidente se ha perdido. El furioso recurso fundamentalista a una forma de fe a la que la Modernidad no ha arrancado todavía ningún proceso de autorreflexión, ninguna diferenciación de una interpretación del mundo separada de la política, obtiene su plausibilidad precisamente del hecho de alimentarse de una sustancia que parece faltarle a Occidente. Pues lo cierto es que Occidente sólo sale al encuentro de otras culturas, que deben su perfil a la impronta de alguna de las grandes religiones universales, con una cultura consumista caracterizada por un materialismo que lo nivela todo, y cuya fuerza irresistible resulta irritantemente banalizadora. Admitámoslo: Occidente se presenta realmente en una forma que ha perdido su núcleo normativo mientras apenas tenga presente, al hablar de derechos humanos, algo más que la exportación de las libertades de mercado y en su propio territorio se limite a dar libre curso a la división neoconservadora del trabajo entre el fundamentalismo religioso y la secularización *vaciadora*.

—Desde un punto de vista filosófico, ¿le parece a usted obvio que el terrorismo es en última instancia un acto político?

—No en el sentido subjetivo en el que Atta le daría a usted una respuesta política, ese egipcio procedente de Hamburgo que pilotaba

el primero de los dos aviones de la catástrofe. Pero, así y todo, el fundamentalismo islámico actual elabora también motivos políticos. En todo caso, no hay que pasar por alto los motivos políticos que hoy nos salen al paso en la forma del fanatismo religioso. Esto se corresponde con el dato de que algunos de los terroristas que hoy se lanzan a la «guerra santa» fueron hace pocos años nacionalistas seculares. Cuando uno examina las biografías de esa gente, descubre continuidades notables. La decepción que han producido los regímenes autoritarios de signo nacionalista puede haber contribuido a que hoy la religión ofrezca un nuevo lenguaje para las antiguas orientaciones políticas; un lenguaje que, a la vista está, resulta subjetivamente más convincente.

—¿Qué entiende usted realmente por terrorismo? ¿Tiene sentido diferenciar el terrorismo nacional y el terrorismo global?

—El terrorismo de los palestinos tiene, a este respecto, algo en cierta medida anticuado. Lo que le importa a este terrorismo es causar el mayor daño posible, es la aniquilación indiscriminada de enemigos, de mujeres y niños. Cobrarse una vida por cada vida perdida. Difiere del terrorismo que aparece en la forma paramilitar de la guerra de guerrillas. Éste ha marcado el aspecto de muchos movimientos de liberación nacional de la segunda mitad del siglo XX, y hoy caracteriza, por ejemplo, la lucha independentista de los chechenos. En comparación con estas formas, el terrorismo global que culmina en el atentado del 11 de septiembre tiene los rasgos anarquistas de una revuelta impotente, en la medida en que se dirige contra un enemigo que, en los términos pragmáticos de la acción orientada a un fin, es absolutamente invencible. El único efecto posible es el horror y la inquietud del gobierno y la población. Desde un punto de vista técnico, la elevada vulnerabilidad de nuestras complejas sociedades ofrece, ciertamente, ocasiones ideales para una interrupción puntual de procesos normales, una interrupción que con pocos medios puede lograr efectos considerablemente destructivos. El terrorismo global lleva ambas cosas al extremo: la falta de objetivos realistas y el cínico abuso de la vulnerabilidad de sistemas complejos.

—¿Hay que diferenciar el terrorismo de los crímenes comunes y de otras formas de violencia?

—Sí y no. Desde un punto de vista moral no hay disculpa para ningún acto terrorista, no importa por qué motivos o en qué situación

se cometa. Nada nos da derecho a «asumir el coste» de la vida y el sufrimiento de otros en nombre de fines que hemos elegido nosotros. Cada asesinato es un asesinato de más. Pero desde un punto de vista histórico, el terrorismo se sitúa en contextos diferentes de aquellos en los que se sitúan los crímenes con los que tienen que habérselas los tribunales penales. A diferencia de los asuntos privados, el terrorismo merece interés público y requiere un tipo de análisis distinto del que requiere un crimen pasional. De lo contrario no estaríamos haciendo esta entrevista. La diferencia entre el terror político y el crimen común se ve claramente cuando un cambio de régimen lleva al poder a antiguos terroristas y los transforma en respetados representantes de su país. Por supuesto, sólo pueden tener esperanza en una metamorfosis política de este tipo los terroristas que persigan de forma realista fines políticos comprensibles y que, al menos retrospectivamente, puedan obtener de la superación de una situación manifiestamente injusta cierta legitimación para sus acciones criminales. Pero yo no puedo imaginar hoy ningún contexto que pudiera convertir alguna vez en una acción política comprensible y justificable el crimen monstruoso del 11 de septiembre.

—¿Cree usted que fue bueno interpretar este acto como una declaración de guerra?

—Aunque el término «guerra» da lugar a menos interpretaciones erróneas y es moralmente menos cuestionable que el discurso de la «cruzada», considero la decisión de Bush de declarar una «guerra contra el terrorismo» un grave error, desde un punto de vista tanto normativo como pragmático. Normativamente, Bush eleva a estos criminales a la categoría de enemigos de guerra; pragmáticamente, no se puede librar una guerra contra una «red» difícilmente palpable, si la palabra «guerra» ha de mantener un sentido preciso.

—Si es verdad que Occidente debe desarrollar una mayor sensibilidad y más autocrítica en su relación con otras culturas, ¿cómo ha de lograrlo? Usted habla en este contexto de «traducción», de la búsqueda de un «lenguaje común». ¿Qué significa esto?

—Tras el 11 de septiembre me han preguntado muchas veces si, en vista de semejantes fenómenos de violencia, no queda en entredicho toda la concepción de la acción orientada al entendimiento, tal

como la he desarrollado en *Teoría de la acción comunicativa**. Ciertamente también nosotros, en nuestras pacíficas y opulentas sociedades de la OCDE, vivimos con la violencia *estructural*, a la que en cierto modo nos hemos acostumbrado, de una ofensiva desigualdad social y de una discriminación que priva a las personas de su dignidad. Es la violencia de la miseria y la marginación. Sin embargo, precisamente porque la acción estratégica y la manipulación penetran nuestras relaciones sociales, no deberíamos pasar por alto otros dos hechos. Por un lado, la praxis de nuestra convivencia cotidiana se apoya en el sólido basamento de un trasfondo de convicciones compartidas, de supuestos culturales que se consideran obvios y de expectativas recíprocas. Aquí la coordinación de la acción discurre a través de juegos de lenguaje usuales, a través de pretensiones de validez que los hablantes entablan unos frente a otros y que reconocen al menos implícitamente, *en el espacio público de razones más o menos buenas*. Por eso surgen, por otra parte, conflictos que acaban en el psicoterapeuta o en los juzgados si sus consecuencias son lo bastante dolorosas. Estos conflictos proceden de *perturbaciones de la comunicación*, de malas interpretaciones e incomprensiones, de la insinceridad y el engaño. La espiral de la violencia comienza con una espiral de comunicación perturbada, que conduce a una ruptura de la comunicación a través de la espiral de una desconfianza recíproca incontrolada. Pero si la violencia comienza con la perturbación de la comunicación, se puede saber qué ha ido mal y qué debe repararse tras el estallido.

Esta intuición trivial puede trasladarse a los conflictos de los que usted habla. El asunto es aquí más complicado, porque las diversas naciones, culturas y formas de vida tienen desde el comienzo una distancia mayor y son, por tanto, extrañas entre sí. No se encuentran unas a otras como los «compañeros» o los «parientes» que (en la familia o en la vida cotidiana) primero han tenido que *convertirse en extraños* los unos para los otros por medio de una comunicación sistemáticamente distorsionada. Además, en las relaciones *internacionales* el medio jurídico, capaz de refrenar la violencia**, cumple una función comparativamente débil. Y en las relaciones *interculturales* el derecho crea, en el mejor de los casos, el marco institucional para los intentos formales de entendimiento, por ejemplo para la Conferencia sobre Derechos Humanos que la ONU convocó en Viena. Por importante que sea la discusión intercultural, que tiene lugar a varios niveles, sobre la controvertida interpretación de los derechos humanos, tales encuentros formales no son capaces por sí solos de romper la espiral de la formación de estereotipos. La apertura de una mentalidad discurre más bien a través de la liberalización de las relaciones, a través de una descarga objetiva de la presión y el temor. En la praxis comunicativa cotidiana debe poder formarse un capital de confianza. Sólo entonces un proceso de ilustración que tenga efectos expansivos puede alcanzar los medios de comunicación, las escuelas y los hogares familiares. Este proceso de ilustración también debe partir de las premisas de la cultura política propia.

* Taurus, Madrid, 2 vols., 1987.

** *Das gewaltzähmende Medium des Rechts*. La palabra «medio» tiene aquí, como en otros pasajes del libro, el sentido técnico de los «medios de control», un concepto que Habermas toma de la teoría sociológica de sistemas (Parsons, Luhmann).

En este contexto, también para nosotros mismos es importante la forma en que nos presentamos normativamente ante otras culturas. En el curso de una revisión semejante de su propia imagen, Occidente podría aprender, por ejemplo, qué aspectos de su política debería modificar si quiere que lo perciban como una fuerza de configuración *civilizadora*. Sin una domesticación política del capitalismo sin fronteras no es posible hacer frente a la devastadora estratificación de la sociedad mundial. Debería equilibrarse, como mínimo, la desigual dinámica de desarrollo de la economía mundial en sus consecuencias más destructivas (pienso en la degradación y extensión de la miseria en regiones enteras y en continentes enteros). No se trata sólo de la discriminación, la humillación y el menosprecio de otras culturas. El tema del «choque de las civilizaciones» es a menudo el velo tras el que se difuminan los sólidos intereses materiales de Occidente (por ejemplo, el interés de disponer de los yacimientos petrolíferos y asegurar el abastecimiento de energía).

—Pero entonces debemos preguntarnos en serio si el modelo del diálogo es adecuado para el intercambio intercultural. ¿Acaso no invocamos la comunidad de las culturas siempre con nuestros propios conceptos?

—La permanente sospecha deconstruccionista contra la parcialidad eurocéntrica provoca la pregunta inversa: ¿por qué el modelo de la comprensión hermenéutica extraído de las conversaciones cotidianas, que desde Humboldt se ha desarrollado metodológicamente a partir de la praxis de la interpretación de textos, debería fracasar de

repente al extenderlo más allá de los límites de la propia cultura, de la propia tradición y forma de vida? Una interpretación debe en todo caso salvar la distancia entre la precomprensión hermenéutica de una y otra parte, ya sean mayores o menores las distancias culturales y espacio-temporales y las diferencias semánticas. Todas las interpretaciones son traducciones *in nuce*. Ni siquiera hace falta recurrir a Davidson para comprender que la idea de un esquema conceptual que constituye un mundo entre otros no puede pensarse de ningún modo sin incurrir en contradicciones. También puede mostrarse con argumentos gadamerianos que es inconsistente la idea de un universo de significados cerrado en sí mismo y que fuese inconmensurable con otros universos de este tipo.

Pero de aquí no se sigue necesariamente un etnocentrismo metódico. Rorty o MacIntyre defienden un modelo asimilacionista de la comprensión, según el cual la interpretación radical significa o bien la igualación de lo ajeno a los propios criterios de racionalidad, o bien una conversión, es decir, el sometimiento a la racionalidad de una imagen del mundo enteramente extraña. Según este modelo, sólo podemos comprender aquello que se somete al dictado de un lenguaje que abre el mundo. Pero esta descripción es adecuada, en el mejor de los casos, para una situación de partida que constituye un desafío para el esfuerzo hermenéutico, pues en ella los implicados cobran conciencia de la unilateralidad de sus perspectivas interpretativas iniciales. Los participantes en el diálogo que luchan con tales dificultades de comprensión pueden ampliar sus perspectivas y finalmente lograr que éstas se superpongan, porque al asumir los roles dialógicos de «hablante» y «destinatario» ya han aceptado una simetría fundamental que en el fondo exigen todas las situaciones de habla. Cada hablante competente ha aprendido cómo debe emplear el sistema de los pronombres personales; al mismo tiempo, con ello ha adquirido la competencia de intercambiar en el diálogo las perspectivas de la primera y la segunda persona. En la dinámica de esta adopción recíproca de perspectivas se funda la generación cooperativa de un horizonte de interpretación común, en el que ambas partes pueden alcanzar el resultado de una interpretación *intersubjetivamente compartida*; una interpretación que ni lo abarca todo desde una perspectiva etnocéntrica, ni exige una conversión igualmente etnocéntrica.

Por lo demás, este modelo hermenéutico explica por qué los intentos de entenderse sólo tienen perspectivas de éxito cuando pueden tener lugar en las condiciones simétricas de una adopción *recíproca* de perspectivas. Las buenas intenciones y la ausencia de violencia manifiesta son útiles, pero no bastan. Sin las estructuras de una situación de comunicación no distorsionada, libre también de relaciones de poder latentes, los resultados siempre suscitarán la sospecha de haber sido impuestos. Por supuesto, lo que expresa el carácter selectivo, la susceptibilidad de ampliación y la necesidad de corrección de las interpretaciones logradas es casi siempre la inevitable falibilidad del espíritu finito; pero a menudo es imposible diferenciar estos rasgos de ese momento de ceguera que las interpretaciones deben a las huellas no borradas de una asimilación violenta del más débil al más fuerte. En este sentido, la comunicación es siempre ambigua, es también una expresión de violencia latente. Pero si se ontologiza esta descripción de la comunicación, si no se ve en la comunicación «nada más» que violencia, se ignora lo esencial: el hecho de que la fuerza crítica capaz de quebrantar la violencia sin reproducirla en una nueva forma sólo anida en el *telos* del entendimiento (y sólo en nuestra orientación hacia ese fin).

—En los últimos tiempos la globalización nos ha obligado a pensar de nuevo el concepto de soberanía en el sentido que este concepto tiene en el derecho internacional. ¿Cuál cree usted que es la función de las organizaciones internacionales? En las circunstancias actuales, ¿sigue cumpliendo una función útil el cosmopolitismo, una de las ideas centrales de la Ilustración?

—Creo que la concepción existencialista de la política de Carl Schmitt, según la cual la política se agota en la autoafirmación de una identidad colectiva contra otras identidades colectivas configuradas de otro modo, es falsa, y peligrosa desde el punto de vista de sus consecuencias prácticas. Esta ontologización de la relación amigo-enemigo sugiere, en efecto, que los intentos de juridificar a nivel global las relaciones entre los sujetos belicistas del derecho internacional están siempre al servicio del enmascaramiento universalista de los propios intereses particulares y sólo sirven a ese enmascaramiento. Ciertamente, no se puede obviar que los regímenes totalitarios del siglo XX, con la crueldad del asesinato de masas por razones políticas, desmintieron de un modo inaudito la presunción de inocencia del derecho internacional clásico. Por esta razón histórica, hace ya tiempo que nos encontramos en tránsito desde el derecho internacional clásico hacia aquello que Kant anticipó como situación cosmopolita. Esto es un hecho, y desde un punto de vista

normativo tampoco veo ninguna alternativa razonable a este desarrollo. Por supuesto, no hay que ocultar el reverso de este proceso. También la ambivalencia de esta situación de tránsito se ha manifestado cada vez más claramente desde los tribunales de Nuremberg y Tokio que juzgaron los crímenes de guerra tras el final de la segunda guerra mundial, desde la fundación de la ONU y la Declaración de Derechos Humanos, desde la política de derechos humanos que se ha puesto en marcha tras el final de la guerra fría, desde la controvertida intervención de la OTAN en Kosovo, y ahora, tras la declaración de guerra contra el terrorismo internacional.

Por un lado, en la ONU y sus organismos ha cobrado cierta forma institucional la idea de una comunidad internacional que suprime el estado de naturaleza entre los Estados mediante una penalización eficaz de las guerras de agresión, que criminaliza los genocidios y los crímenes contra la humanidad, y que castiga las violaciones de los derechos humanos. El Tribunal de La Haya actúa contra Milosevic, un antiguo jefe de Estado. El Tribunal Supremo de Gran Bretaña estuvo a punto de evitar la repatriación de Pinochet, un dictador criminal. Está en marcha la creación de un Tribunal Penal Internacional. El principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano se tambalea. Las resoluciones del Consejo de Seguridad privaron al gobierno iraquí del derecho a disponer libremente de su propio espacio aéreo. Los cascos azules garantizan en Kabul la seguridad del gobierno post-talibán. Macedonia, que estaba al borde de una guerra civil, aceptó las exigencias de la minoría albana por la presión de la Unión Europea.

Por otra parte, muchas veces la ONU no es más que un tigre de papel. Depende de la cooperación de las grandes potencias. También tras la inflexión de 1989 el Consejo de Seguridad sólo puede lograr muy parcialmente que se respeten los principios proclamados por la comunidad internacional. A menudo las tropas de la ONU no están en condiciones de cumplir las garantías dadas, como muestra la tragedia de Srebrenica. Cuando el Consejo de Seguridad se ve bloqueado en sus decisiones, como sucedió en el conflicto de Kosovo, y cuando en su lugar actúa una alianza regional sin mandato, como la OTAN, se hace visible el fatal desequilibrio de poder que existe entre la autoridad legitimadora, pero débil, de la comunidad internacional, y los Estados nacionales con capacidad de acción militar, pero que persiguen sus propios intereses.

Esta discrepancia entre el deber y la capacidad, entre el derecho y el poder, presenta bajo un aspecto equívoco tanto la credibilidad

de las Naciones Unidas como la práctica intervencionista de Estados despóticos que se limitan a usurpar un mandato (aunque sea por buenas razones), y de ese modo pervierten como acción bélica lo que se hubiese justificado como una acción policial. Ya es imposible distinguir esa supuesta acción policial de una guerra común y corriente. Esta confusa amalgama de política de poder clásica, respeto a los aliados regionales y atisbos de un régimen jurídico cosmopolita, no sólo recrudece en el seno de la ONU los enfrentamientos de intereses que existen entre Norte y Sur, Oriente y Occidente. También favorece la desconfianza de la superpotencia hacia todas las restricciones normativas de su libertad de movimiento. Así, surge en el seno del frente occidental un disenso entre los países anglosajones y los continentales. Unos se inspiran más bien en la «escuela realista» de las relaciones internacionales, mientras que los otros legitiman sus decisiones también desde la perspectiva normativa que se propone favorecer y acelerar la transformación del derecho internacional en un orden jurídico transnacional.

En el curso de la guerra de Kosovo, o también en la política que se ha seguido en Afganistán, se han mostrado claramente las correspondientes diferencias en las intenciones últimas. Esta tensión entre una orientación de la acción más realista y otra más fuertemente normativista sólo podrá resolverse el día en que los grandes regímenes continentales, como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), se hayan desarrollado hasta tener la capacidad de actuación suficiente para alcanzar acuerdos transnacionales y para asumir la responsabilidad de un entramado transnacional, cada vez más denso, de organizaciones, congresos y prácticas. Sólo en este tipo de *global players* [actores globales], que pueden constituir un contrapeso político de los mercados desbocados, podría la ONU encontrar una infraestructura que garantizase la implementación de políticas y programas generosos.

—Muchos han admirado el universalismo que usted defiende en sus escritos políticos y morales, y muchos lo han criticado. ¿Qué tiene que ver este universalismo con la tolerancia, por ejemplo? ¿No es la tolerancia más bien un concepto paternalista, que sería preferible sustituir por el concepto de «hospitalidad»?

—El uso que se ha dado históricamente al concepto de tolerancia sugiere esa connotación. Piense usted, por ejemplo, en el edicto de

Nantes, con el que el rey de Francia permitió a los hugonotes, es decir, a una minoría religiosa, profesar su fe y ejercer su culto a condición de que no cuestionasen la autoridad de la casa real y la supremacía del catolicismo. En este sentido paternalista, la tolerancia se ha practicado durante siglos. Es paternalista la unilateralidad con que el soberano o la cultura mayoritaria declaran estar dispuestos, siguiendo su propio criterio, a «tolerar» la praxis disidente de la minoría. En este contexto la tolerancia, la disposición a soportar una carga, cobra el aspecto de un acto de gracia o de un favor. Una parte permite a la otra ciertas desviaciones de la «normalidad» con una condición: que la minoría tolerada no traspase el «límite de lo tolerable». Con razón se critica esta autoritaria «concepción de la tolerancia como permiso» (Rainer Forst). Pues es obvio que la autoridad existente establece arbitrariamente el límite de la tolerancia, el límite entre lo que aún se puede «aceptar» y lo que ya no es aceptable. Así, puede dar la impresión de que la propia tolerancia, que sólo puede practicarse dentro de ciertos límites en los que termina la tolerancia, posee un núcleo de intolerancia. Sin duda esta reflexión está implícita en su pregunta.

Hoy nos topamos con esta paradoja, por ejemplo, en el concepto de «democracia defensiva». Según esta concepción, las libertades civiles democráticas terminan donde comienza la praxis de los enemigos de la democracia. No hay libertades para los enemigos de la libertad. Por supuesto, este ejemplo demuestra también que la deconstrucción completa del concepto de tolerancia cae en una trampa. Pues el Estado democrático de derecho contradice exactamente la premisa de la que se deriva el sentido paternalista de la tolerancia. En el seno de una comunidad política cuyos ciudadanos se reconocen mutuamente los mismos derechos ya no hay lugar para una autoridad que pudiese establecer *unilateralmente* un límite de lo tolerable. Sobre la base de la igualdad de derechos y del reconocimiento recíproco de los ciudadanos nadie posee el privilegio de trazar los límites de la tolerancia sólo desde la perspectiva de sus propios valores. Es cierto que también la tolerancia recíproca de las convicciones diferentes que uno rechaza, o la tolerancia hacia aquellas otras formas de vida que uno valora menos que la suya propia, exige también trazar un límite sobre la base de orientaciones axiológicas compartidas. Pero en el caso de una comunidad democrática, estas orientaciones ya están plasmadas en la Constitución, como principios de la justicia. Naturalmente, también se discute sobre las normas y principios constitucionales. Pero lo importante es, a mi juicio, la peculiar reflexividad de estos principios y normas, y con esto llegamos a la cuestión del universalismo.

Ya en la propia Constitución se establecen instituciones y procedimientos que deben resolver los conflictos relacionados con su interpretación; entre otros, la cuestión de dónde está, en cada caso particular, el límite más allá del cual una agitación pública abandona el «terreno de la Constitución» (como hoy sucede en el caso del extremismo islámico). Es interesante el hecho de que la Constitución tenga un alcance mayor que el de estos procedimientos; un alcance mayor, en realidad, que el de todas las prácticas y disposiciones en las que su contenido normativo ha cobrado una forma vinculante. Puede incluso recoger reflexivamente las condiciones constitucionales de una posible trasgresión de sus límites, al permitir la desobediencia civil. Una Constitución democrática tolera incluso la resistencia de los disidentes que, tras agotar todas las vías legales, combaten alguna resolución o sentencia que, no obstante, se ha adoptado legítimamente; si bien a condición de que esta resistencia que infringe las leyes se justifique de manera plausible a partir del espíritu y la letra de la propia Constitución y se conduzca con medios que confieran a la lucha el carácter de una apelación no violenta a la mayoría para que medite una vez más su decisión. De este modo, el proyecto democrático de la realización de derechos civiles iguales se nutre de la propia resistencia de aquellas minorías que, si bien hoy aparecen a los ojos de la mayoría como enemigos de la democracia, mañana *podrían* revelarse como sus verdaderos amigos.

Volviendo a su pregunta, esta auto-transgresión reflexiva del límite de la tolerancia de una «democracia defensiva» se debe al universalismo de los fundamentos jurídicos y morales de un orden liberal. Pues sólo es «universalista» en sentido estricto el individualismo igualitario de una moral racional que exige un reconocimiento mutuo, en el sentido del mismo respeto para todos y de la mutua consideración hacia todos. La condición de miembro de la comunidad moral inclusiva, es decir, abierta a todos, no sólo promete solidaridad y una inclusión no discriminatoria, sino que al mismo tiempo significa el mismo derecho de todos a la individualidad y a la diferencia.

Los discursos inspirados en esta idea se diferencian de todos los demás discursos por dos propiedades esenciales. Por un lado, los discursos universalistas del derecho y la moral pueden manipularse en beneficio de una forma de legitimación especialmente taimada, porque tras la fachada resplandeciente de la universalidad racional pueden ocultarse intereses particulares. Sobre esta función ideológica

que ya denunciara el joven Marx se apoya, por cierto, el resentimiento de Carl Schmitt cuando mete en un mismo saco la «humanidad» (la invocación de los principios del individualismo igualitario) y la «bestialidad». Lo que los fascistas como él pasan por alto al argumentar de este modo, y lo que Marx no ignoraba de ningún modo, es la otra propiedad de estos discursos: esa peculiar autorreferencialidad que los convierte en el vehículo de procesos de aprendizaje que se corrigen a sí mismos. Al igual que toda crítica que ejercemos contra la aplicación selectiva y parcial de los principios universalistas presupone ya necesariamente esos mismos principios, así también todo desenmascaramiento deconstructivo del uso encubridor e ideológico de los discursos universalistas se ve remitido de vuelta a los puntos de vista críticos que esgrimen estos mismos discursos. El universalismo moral y jurídico es irrebasable, en el sentido de que los errores de su puesta en práctica sólo pueden criticarse recurriendo a sus propios principios.

—*Una última pregunta: ¿cree usted que se puede hacer algo con el concepto de heroísmo?*

—Sólo cabe admirar el valor, la disciplina y el altruismo de los bomberos de Nueva York que el 11 de septiembre arriesgaron espontáneamente sus vidas para salvar las de otros. ¿Pero por qué hay que llamarlos «héroes»? Quizás en el inglés de Estados Unidos esta palabra tenga otras connotaciones que en alemán. A mí me parece que siempre que se honra a los «héroes» hay que preguntarse quién lo necesita, y por qué. También en este sentido, más inofensivo, puede comprenderse la advertencia de Brecht: «¡Ay del país que necesita héroes!».

2

¿QUÉ SIGNIFICA EL DERRIBO DEL MONUMENTO?

El mundo entero observó la escena que se produjo el 9 de abril de 2003 en Bagdad; el mundo entero siguió los movimientos de los soldados americanos que rodeaban con un cable el cuello del dictador y, en un acto cargado de fuerza simbólica, lo derribaban de su pedestal entre el júbilo de la multitud. El monumento aparentemente inconmovible se tambalea primero; luego cae. Antes de que la inmensa figura acabe en el suelo, consumando así la liberación, la fuerza de la gravedad debe vencer la posición horizontal, grotescamente antinatural, en que aún permanece suspendida, oscilando ligeramente arriba y abajo durante un último segundo de terror. Así como la percepción de una ilusión óptica cambia en un instante, como si la figura «diese un vuelco», así la percepción pública de la guerra parece invertirse con esta escena. La propagación moralmente obscena de «la conmoción y el terror» entre una población extenuada e indefensa a la que se ha bombardeado despiadadamente, se transforma ese día, en el barrio chiíta de Bagdad, en la liberación del terror y la opresión que los ciudadanos saludan con entusiasmo. Ambas percepciones contienen un momento de verdad, aunque provoquen sentimientos y posicionamientos enfrentados. La ambivalencia de estos sentimientos ¿debe conducirnos a formular juicios contradictorios?

A primera vista la cuestión es sencilla. Una guerra ilegal sigue siendo un acto contrario al derecho internacional, incluso si conduce a éxitos que son normativamente deseables. ¿Pero se agota con esto el problema? Las malas consecuencias pueden deslegitimar una buena intención. ¿Acaso las buenas consecuencias no pueden desplegar ulteriormente una fuerza legitimadora? Las fosas comunes, los

calabozos secretos y los testimonios de los torturados no dejan lugar a dudas sobre la naturaleza criminal del régimen; y la liberación de una población martirizada por un régimen bárbaro es un bien muy valioso, el bien supremo entre aquellos a los que se puede aspirar en política. En este sentido, también los iraquíes emiten un juicio acerca de la naturaleza moral de la guerra, tanto si expresan su alegría como si se dedican al saqueo, se refugian en una apatía obstinada o se manifiestan contra los ocupantes. Y entre nosotros, dos reacciones se perfilan en la esfera pública política.

Los pragmáticos creen en la fuerza normativa de lo fáctico y se entregan confiadamente a un enjuiciamiento que aprecia el fruto de la victoria con una especial sensibilidad para los límites políticos de la moral. Desde su punto de vista, los razonamientos sobre la justificación de la guerra son *infructuosos*, pues ésta ya se ha convertido en un hecho histórico. Los otros *capitulan* ante la fuerza de lo fáctico por oportunismo o por convicción, y despachan eso que ahora consideran dogmatismo del derecho internacional argumentando que sólo ciertos remilgos post-heroicos hacia los riesgos y los costes de la fuerza militar impiden ver en la libertad política lo verdaderamente valioso. Ambas reacciones se quedan cortas, pues ceden a un sentimiento de rechazo hacia las supuestas abstracciones de un «moralismo exangüe» sin percibir con claridad cuál es la alternativa que ofrecen los neoconservadores de Washington a la domesticación del poder estatal mediante el derecho internacional. En efecto, los neoconservadores no oponen a la moral del derecho internacional ni el realismo ni el *pathos* de la libertad, sino un punto de vista revolucionario: si el régimen del derecho internacional fracasa, la imposición hegemónica de un orden mundial liberal no sólo resultará más exitosa políticamente, sino que además estará justificada moralmente aunque se sirva de medios que vulneren el derecho internacional.

Wolfowitz no es Kissinger. Es un revolucionario, más que un cínico defensor del poder. Es verdad que la superpotencia se reserva el derecho de actuar unilateralmente, y en caso necesario se reserva también el derecho de desplegar con carácter preventivo todos los medios militares a su alcance con el fin de asegurar su posición hegemónica frente a posibles rivales. Pero a juicio de los nuevos ideólogos, la ambición de alcanzar un poder global no es un fin en sí mismo. Lo que distingue a los neoconservadores de la escuela de los «realistas» es la concepción de una política orientada a instaurar un orden mundial estadounidense, saliéndose de las vías reformistas

de la política de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esta concepción no traiciona los fines liberales, pero hace saltar por los aires las trabas civilizadoras que la constitución de las Naciones Unidas impone, por buenas razones, al proceso de realización de esos fines.

Ciertamente, la ONU todavía no está en condiciones de obligar a los Estados miembros que se desvíen de sus principios a que garanticen a sus ciudadanos un orden democrático y un Estado de derecho. Y la política de derechos humanos, cuyo seguimiento es sumamente selectivo, está condicionada por las posibilidades reales de actuación: Rusia, una potencia con derecho de veto, no tiene que temer una intervención armada en Chechenia. El empleo de gas nervioso por parte de Sadam Husein contra su propia población kurda es sólo uno de los muchos casos de la escandalosa crónica de fracasos de una comunidad de Estados que mira hacia otro lado incluso cuando se perpetran genocidios. Por eso es tan importante la función central de asegurar la paz, que fundamenta la existencia de Naciones Unidas, es decir: la imposición de la prohibición de la guerra de agresión. Con esta prohibición, tras la segunda guerra mundial se abolió el *ius ad bellum* y se restringió la soberanía de los Estados particulares, y el derecho internacional clásico dio, como mínimo, un paso decisivo en el camino que conduce a una situación jurídica cosmopolita.

Con la guerra de Irak, Estados Unidos, que durante medio siglo pudo ser considerado el pionero de esta transformación, no sólo ha destruido esta reputación y ha renunciado a su papel de un poder garantizador del derecho internacional. Además de esto, su vulneración del derecho internacional ofrece un ejemplo nefasto para futuras superpotencias. No nos engañemos: la autoridad normativa de Estados Unidos se ha desmoronado. No se ha cumplido ninguna de las dos condiciones para un despliegue legítimo de la fuerza militar que contempla el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas: ni se daba una situación que justificase la apelación al derecho de legítima defensa contra un ataque actual o inminente, ni existía una resolución del Consejo de Seguridad que autorizase la intervención. Ni la resolución 1441, ni ninguna otra de las diecisiete resoluciones anteriores (y «agotadas») sobre Irak puede considerarse como una autorización suficiente. Por lo demás, la fracción de los partidarios de la guerra reforzó performativamente esta circunstancia, al pretender que se aprobase una «segunda» resolución para después no someter a votación la propuesta correspondiente, por la única razón de que no podían contar siquiera con una mayoría «moral» de los

miembros sin derecho de veto. Al final todo el procedimiento se convirtió en una farsa por el hecho de que el presidente de Estados Unidos declarase en varias ocasiones que en caso necesario actuaría también sin un mandato del Consejo de Seguridad. A la luz de la doctrina Bush, a la movilización del ejército en el Golfo le faltó desde el principio el carácter de una mera amenaza. Pues una amenaza hubiese presupuesto la posibilidad de *suspender* las sanciones anunciadas.

Tampoco la comparación con la intervención en Kosovo puede aducirse en descargo de esta guerra. Es cierto que en el caso de Kosovo tampoco fue posible obtener una autorización del Consejo de Seguridad. Pero la legitimación que se obtuvo con posterioridad a la intervención pudo basarse en tres circunstancias: en la necesidad de impedir una limpieza étnica que (por lo que se sabía en aquel momento) estaba ya en marcha; en el deber de auxilio, vigente *erga omnes* en el derecho internacional para este caso; y en la circunstancia de que todos los Estados miembros que actuaron en la alianza militar sustitutoria eran indiscutiblemente Estados democráticos de derecho. Hoy el disenso normativo escinde al propio Occidente.

Por supuesto ya entonces, en abril de 1999, se perfiló una notable diferencia entre las estrategias de justificación de la Europa continental y las de las potencias anglosajonas. Una de las partes extrajo del desastre de Srebrenica la enseñanza de que era necesario cerrar con una intervención armada la fisura entre efectividad y legitimidad que dejaron abierta otras intervenciones anteriores, a fin de avanzar por la vía de un derecho cosmopolita plenamente institucionalizado. En cambio, la otra parte se daba por satisfecha con el objetivo normativo de extender a otros lugares su propio orden liberal, y en caso necesario estaba dispuesta a hacerlo por la fuerza. En su día yo atribuí esta diferencia a la diversidad de tradiciones de pensamiento jurídico: el cosmopolitismo kantiano por un lado, y el nacionalismo liberal de John Stuart Mill por otro. Pero a la luz del unilateralismo hegemónico que desde 1991 profesan los precursores de la doctrina Bush (véase la documentación de Stefan Fröhlich en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 10 de abril de 2003), cabe suponer retrospectivamente que la delegación americana condujo ya desde este original punto de vista los acuerdos de Rambouillet. Sea como fuere, la decisión de George W. Bush de consultar al Consejo de Seguridad ya no surgió del deseo de obtener una legitimación basada en el derecho internacional, pues de puertas adentro esta legitimación se considera superflua desde hace mucho tiempo. El respaldo del Consejo de Seguridad sólo era deseable porque habría

ampliado la base de la «coalición de voluntarios» y disipado los escrúpulos de la propia población norteamericana.

Sin embargo, no debemos interpretar la nueva doctrina como la expresión de un cinismo normativo. Las funciones, que también se propone cumplir esta política, de asegurar ciertas esferas geoestratégicas de poder y ciertos recursos de importancia vital quizás obliguen a considerar las cosas desde el punto de vista de la crítica de las ideologías. Pero estas explicaciones convencionales trivializan la ruptura, inimaginable hace aún un año y medio, con normas con las que hasta ahora Estados Unidos se había comprometido. Haremos bien en no entretenernos buscando motivos ocultos; en lugar de esto debemos tomar al pie de la letra la nueva doctrina. De lo contrario no comprenderemos el carácter revolucionario de una reorientación que se nutre de las experiencias históricas del pasado siglo.

Hobsbawm ha llamado con razón «el siglo americano» al siglo XX. Los neoconservadores pueden comprenderse a sí mismos como «vencedores» y tomar los incontrovertibles éxitos de Estados Unidos (la exitosa reordenación de Europa y del espacio del sudeste asiático tras la derrota de Alemania y Japón, así como la reconfiguración de las sociedades del este de Europa tras el derrumbamiento de la Unión Soviética) como modelo de un nuevo orden mundial implantado bajo el liderazgo de Estados Unidos. Desde la perspectiva de una posthistoria *à la* Fukuyama interpretada en clave liberal, este modelo tiene la ventaja de hacer innecesarias las prolijas dilucidaciones de objetivos normativos: ¿acaso podría pasarle a la gente algo mejor que la expansión mundial de los Estados liberales y la globalización del libre mercado? La vía que conduce a este objetivo también está clara: la guerra y el desarrollo armamentístico pusieron de rodillas a Alemania, Japón y Rusia. Hoy el poder militar parece más apropiado todavía, puesto que en las guerras asimétricas está asegurado de antemano el vencedor, que paga su éxito con un número de víctimas relativamente bajo. Las guerras que mejoran el mundo no necesitan *ninguna otra* justificación. Pagando únicamente el precio de algunos daños colaterales apenas dignos de mención, estas guerras eliminan males indudables, que subsistirían bajo la égida de una impotente comunidad de Estados. La estatua de Sadam cayendo de su pedestal *es* el argumento que basta para justificar la guerra.

Esta doctrina se desarrolló mucho antes del ataque terrorista contra las Torres Gemelas. Sin embargo, sólo la astuta manipulación de la psicología de masas que desencadenó la conmoción, perfecta-

mente comprensible, del 11 de septiembre, creó el clima en que esta doctrina pudo encontrar un amplio eco, si bien en una versión algo diferente, agudizada en la forma de la «guerra contra el terrorismo». Esta agudización de la doctrina Bush se explica por la intención de definir en los conceptos tradicionales de la guerra convencional un fenómeno de un tipo esencialmente nuevo. En el caso del régimen talibán existía realmente un nexo causal entre el terrorismo inasible y un «Estado canalla» al que se podía atacar. Según este modelo, la clásica operación de la guerra entre Estados también permite ganar terreno a ese peligro alevoso que procede de redes difusas que operan a escala mundial.

Frente a la versión originaria, esta conexión del unilateralismo hegemónico con el rechazo de una amenaza furtiva pone en juego el argumento de la autodefensa. Pero de este modo recae sobre ella la carga de la prueba en otros aspectos. El gobierno de Estados Unidos tuvo que intentar convencer a la opinión pública mundial de las conexiones entre Sadam Husein y Al Qaeda. Esta campaña de desinformación tuvo tanto éxito en el país, que según las últimas encuestas el 60% de los estadounidenses celebra el cambio de régimen en Irak como una «expiación» del acto terrorista del 11 de septiembre. Pero para el despliegue *preventivo* de medios militares, la doctrina Bush no ofrece realmente una explicación plausible. Dado que la violencia no estatal de los terroristas (la «guerra en la paz») se sustrae a las categorías de la guerra entre Estados, esta doctrina no fundamenta en modo alguno la necesidad de socavar el derecho de legítima defensa, estrictamente regulado por el derecho internacional, para favorecer una autodefensa *bélica* anticipada.

Contra un enemigo que forma redes globales y que opera de una forma descentralizada e invisible, sólo sirve la prevención en *otro* nivel operativo. De nada sirven aquí las bombas y los misiles, los aviones y los tanques. Sólo es útil la formación de redes internacionales por parte de los servicios de información estatales y las autoridades policiales, los controles de los flujos económicos, y en general el rastreo de conexiones logísticas. Los «programas de seguridad» correspondientes no afectan al derecho internacional, sino a los derechos civiles garantizados por los Estados. Otros riesgos, que proceden del reprobable fracaso de una política de no proliferación de armas atómicas, biológicas y químicas, pueden abordarse mejor con negociaciones que con guerras de desarme, como muestra la prudente reacción contra Corea del Norte.

Por tanto, esta doctrina que se agudiza para abordar el problema del terrorismo no ofrece ninguna ganancia de legitimación frente al objetivo de un orden hegemónico mundial, que es el que se persigue directamente. Sadam cayendo de su pedestal sigue siendo el argumento simbólico a favor de un nuevo orden liberal para toda una región. La guerra de Irak es un eslabón en la cadena de una política encaminada a instaurar un nuevo orden mundial, y esta política se justifica porque suplanta la inútil política de derechos humanos de unas instituciones internacionales caducas. Estados Unidos asume fiduciariamente, por decirlo así, la función en que la ONU ha fracasado. ¿Qué se puede objetar a esto? Los sentimientos morales pueden conducirnos a error, pues se aferran a escenas particulares, a imágenes particulares. No hay forma de sortear la cuestión de la justificación de la guerra en su totalidad. El desacuerdo decisivo estriba en la cuestión de si se puede, y se debe, sustituir el contexto de justificación que constituye el derecho internacional por el contexto de una política con la que un poder hegemónico se autoriza a sí mismo a instaurar unilateralmente un nuevo orden mundial.

Las *objeciones empíricas* contra la *factibilidad* del proyecto estadounidense señalan que la sociedad mundial se ha vuelto demasiado compleja para poder ser controlada todavía desde un centro y con los medios de una política apoyada en la fuerza militar. El temor que el terrorismo inspira a una superpotencia dotada de un armamento sumamente sofisticado desde el punto de vista tecnológico parece condensar el temor cartesiano de un sujeto que intenta objetivarse a sí mismo y al mundo que le rodea para tenerlo todo bajo control. Frente a los medios del mercado y de la comunicación cultural y social, que forman redes horizontales, la política queda en la retaguardia cuando recupera la figura originalmente hobbesiana de un sistema jerárquico de seguridad. Un Estado que reduce todas las opciones a la necia alternativa entre guerra y paz choca pronto con los límites de sus propios recursos y capacidades organizativas. Encauza también por canales equivocados el entendimiento con las potencias rivales y con las otras culturas, y eleva a alturas vertiginosas los costes de coordinación.

Incluso si el unilateralismo hegemónico fuese factible, tendría no obstante *efectos secundarios* que son *indeseables normativamente* desde sus propios criterios. Cuanto más se hace valer el poder político mediante el ejército, los servicios secretos y la policía, tanto más se entorpece su propia función de constituir un poder configu-

rador y civilizador mundial, poniendo en peligro la misión de mejorar el mundo de acuerdo con las ideas liberales. En los propios Estados Unidos el régimen de un «presidente de guerra», instaurado con carácter duradero, socava ya hoy los fundamentos del Estado de derecho. Aparte de los métodos de tortura practicados o tolerados fuera de sus propias fronteras, el régimen de guerra no sólo priva a los presos de Guantánamo de los derechos que les corresponden según la Convención de Ginebra, sino que además concede a las autoridades responsables de la seguridad espacios de actuación que restringen los derechos constitucionales de sus propios ciudadanos. ¿Y no exigiría la doctrina Bush adoptar medidas verdaderamente contraproducentes en el caso no improbable de que los ciudadanos de Siria, Jordania, Kuwait, etc., hiciesen un uso poco amistoso de las libertades democráticas que el gobierno americano quiere otorgarles? En 1991 los norteamericanos liberaron Kuwait, pero no lo democratizaron.

Pero la función fiduciaria que se arroga la superpotencia choca ante todo con la oposición de algunos de sus aliados, a los que por *buenas razones normativas* no convencen estas pretensiones de liderazgo unilateral. Antaño el nacionalismo liberal se creyó legitimado para difundir por todo el mundo los valores universales de su propio orden liberal, y a hacerlo incluso con apoyo militar en caso necesario. Esta autojustificación no se vuelve más aceptable por desplazarse del Estado nacional a un poder hegemónico. Precisamente el núcleo universalista de la democracia y los derechos humanos es lo que prohíbe su imposición unilateral a sangre y fuego. La pretensión de validez universalista que Occidente vincula a sus «valores políticos fundamentales», es decir, al procedimiento de autodeterminación democrática y al vocabulario de los derechos humanos, no debe confundirse con la pretensión imperialista de que la forma de vida política y la cultura de una democracia determinada, aunque sea la más antigua, es ejemplar para todas las sociedades.

De este tipo era el «universalismo» de aquellos antiguos imperios que percibían desde la perspectiva central de sus propias cosmovisiones el mundo situado más allá de sus propias fronteras, que se perdían en el horizonte. Por el contrario, la autocomprensión moderna se caracteriza por un universalismo igualitario que estimula el descentramiento de la perspectiva propia. Este universalismo obliga a relativizar el punto de vista propio desde las perspectivas interpretativas de los otros, dotados de iguales derechos. Precisamente los pragmatistas americanos afirmaron que la comprensión de lo que es igualmente bueno o justo para todas las partes depende de la adop-

ción recíproca de perspectivas. La razón del derecho racional moderno no se hace valer en «valores» universales que fuese posible poseer, distribuir globalmente y exportar al mundo entero, como si se tratase de bienes. Los «valores» (también aquellos que pueden contar con un reconocimiento global) no están suspendidos en el aire, sino que adquieren un carácter vinculante únicamente en los órdenes y prácticas normativas de determinadas formas culturales de vida. Cuando en Nasiriya miles de chiítas se manifiestan contra Sadam y contra la ocupación norteamericana, también expresan que las culturas no occidentales deben hacer suyo el contenido universalista de los derechos humanos desde sus propios recursos y en una interpretación que conecte convincentemente con las experiencias e intereses locales.

Por eso también en las relaciones interestatales la formación multilateral de la voluntad no es sólo una opción entre otras. En el aislamiento que él mismo escoge, ni siquiera el líder hegemónico bienintencionado que se erige en fiduciario de los intereses universales puede *saber* si aquello que afirma hacer en interés de los otros es de hecho *igualmente* bueno para todos. No existe ninguna alternativa aceptable al desarrollo cosmopolita de un derecho internacional que permita que las voces de todos los afectados se escuchen por igual y mutuamente. Hasta ahora la ONU no ha sufrido un daño demasiado grave. Incluso ha ganado prestigio e influencia por el hecho de que los miembros «menores» del Consejo de Seguridad no hayan cedido a las presiones de los grandes. La reputación de la ONU sólo puede quedar perjudicada por su propia culpa: si mediante un compromiso intenta «justificar» lo injustificable.

II

LA VOZ DE EUROPA EN LA POLIFONÍA DE SUS NACIONES

3

EL 15 DE FEBRERO, O LO QUE UNE A LOS EUROPEOS[1]

Prólogo

Jacques Derrida y Jürgen Habermas desean firmar en común este análisis, que al mismo tiempo es un llamamiento. Consideran que hoy es necesario y urgente que los filósofos alemanes y franceses, dejando a un lado los enfrentamientos que en el pasado hayan podido separarlos, alcen su voz en común. Jürgen Habermas redactó este texto (no es difícil reconocer su estilo). Debido a sus circunstancias personales, Jacques Derrida no pudo escribir un texto propio, aunque hubiese querido hacerlo. No obstante, propuso a Jürgen Habermas firmar con él este llamamiento, y comparte sus premisas y perspectivas fundamentales: la definición de nuevas responsabilidades políticas europeas más allá de todo eurocentrismo; la apelación a un afianzamiento renovado y una transformación efectiva del derecho internacional y de sus instituciones, especialmente la ONU; una nueva concepción y una nueva praxis de la distribución de los poderes del Estado, etc.; todo ello en el espíritu de la tradición kantiana, si es que no en un sentido idéntico al de Kant. Por lo demás, las reflexiones de Jürgen Habermas coinciden en muchos puntos con pensamientos que Jacques Derrida ha desarrollado recientemente en su libro Voyous. Deux essais sur la raison *(Galilée, 2002)*. Dentro de pocos días aparecerá en Estados Unidos un libro de Jürgen Habermas y Jacques Derrida en el que se publican dos conversaciones que cada*

1. Este ensayo, publicado conjuntamente con Jacques Derrida, formó parte de una iniciativa en la que participaron simultáneamente, en diversos periódicos europeos, Umberto Eco, Adolf Muschg, Richard Rorty, Fernando Savater y Gianni Vattimo.

* J. Derrida, *Canallas. Dos ensayos sobre la razón*, trad. de C. de Peretti, Trotta, Madrid, 2005.

uno de ellos mantuvo en Nueva York tras el 11 de septiembre de 2001. Pese a todas las manifiestas diferencias en sus enfoques y argumentaciones, en este libro también se tocan sus opiniones por lo que respecta al futuro de las instituciones del derecho internacional y a las nuevas tareas de Europa.

J. DERRIDA

Hay dos fechas que no debemos olvidar. Una es el día en que los periódicos informaron a sus atónitos lectores de las manifestaciones de lealtad hacia Bush que el presidente del gobierno español invitó a hacer a los gobiernos europeos partidarios de la guerra, a espaldas de los otros colegas de la Unión Europea. Pero tampoco debemos olvidar el 15 de febrero de 2003, fecha en que las multitudes de manifestantes de Londres y Roma, Madrid y Barcelona, Berlín y París, reaccionaron a este golpe de mano. La simultaneidad de estas impresionantes manifestaciones, las mayores desde el final de la segunda guerra mundial, podría ingresar retrospectivamente en los libros de historia como la señal del nacimiento de una esfera pública europea.

Durante los meses de plomo que precedieron al estallido de la guerra de Irak, una división del trabajo moralmente obscena enardeció las pasiones. La gran operación logística del imparable despliegue militar y la actividad febril de las organizaciones humanitarias se engarzaron entre sí con la precisión de dos ruedas dentadas. El espectáculo se desarrolló sin impedimentos también ante los ojos de la población que, privada de toda iniciativa propia, había de ser la víctima. No hay duda de que el poder de los sentimientos unió y puso en pie a los ciudadanos de Europa. Pero al mismo tiempo la guerra ha hecho que los europeos cobren conciencia del fracaso de su política exterior común, un fracaso que venía preparándose desde hace tiempo. Como en el resto del mundo, también en Europa el prepotente quebrantamiento del derecho internacional ha atizado una disputa sobre el futuro del orden internacional. Pero a nosotros el enfrentamiento de los argumentos nos ha tocado más profundamente.

Esta controversia no ha hecho otra cosa que resaltar más nítidamente las líneas de ruptura ya conocidas. Las posiciones enfrentadas en torno a la función de la superpotencia, el orden mundial futuro o la relevancia del derecho internacional y de la ONU, han ocasionado que los antagonismos latentes estallen abiertamente. Se ha profundizado la fisura entre, por un lado, los países continentales y los anglosajones; y por otro lado entre la «vieja Europa» y los países del

Este que aspiran a ingresar en la Unión Europea. En Gran Bretaña la *special relationship* [relación especial] con Estados Unidos está sujeta a muchas controversias, pero sigue ocupando un lugar muy alto en el orden de preferencias de Downing Street. Y si bien los países del Este aspiran a ingresar en la Unión Europea, aún no están dispuestos a permitir que se restrinja de nuevo su soberanía recién conquistada. La crisis de Irak sólo ha sido el catalizador. También en la Convención Constitucional de Bruselas se manifiesta la oposición entre las naciones que realmente quieren una profundización de la Unión Europea y aquellas otras que tienen un interés *comprensible* en mantener el actual modo de gobernar intergubernamentalmente, o a lo sumo en modificarlo cosméticamente. Pues bien, ya no es posible seguir eludiendo este enfrentamiento.

La futura Constitución nos dotará de un ministro europeo de asuntos exteriores. ¿Pero de qué sirve un nuevo cargo mientras los gobiernos no acuerden una política común? Un Fischer con un cargo distinto seguiría siendo tan impotente como Solana. Por ahora, sólo los Estados miembros que conforman el núcleo europeo están dispuestos a conferir a la Unión Europea ciertas cualidades estatales. ¿Qué se puede hacer si sólo estos países pueden ponerse de acuerdo sobre una definición de los «intereses propios»? Si Europa no ha de desmembrarse, estos países deben ahora hacer uso del mecanismo de «cooperación reforzada» acordado en Niza, a fin de poner en marcha una «Europa de varias velocidades» que comience por establecer una política común en materias de política exterior, seguridad y defensa. De ahí surgirá una fuerza de atracción a la que los otros miembros —empezando por los de la zona euro— no podrán sustraerse a la larga. En el marco de la futura Constitución europea no puede y no debe haber separatismos. Preceder no significa excluir. La vanguardia que forma el núcleo europeo no debe cristalizar en una pequeña Europa; debe ser —como lo ha sido tantas veces— la locomotora del resto. Los Estados miembros de la Unión Europea que cooperen entre sí más estrechamente mantendrán las puertas abiertas ya sólo por su propio interés. Por estas puertas entrarán los invitados tan pronto como el núcleo europeo tenga capacidad de actuación también hacia el exterior y demuestre que en una compleja sociedad mundial no sólo cuentan los ejércitos, sino también el poder blando de las agendas de negociación, las relaciones y las ventajas económicas.

En este mundo no compensa recrudecer la política hasta reducirla a la alternativa, tan necia como costosa, entre la guerra y la paz.

A nivel internacional y en el marco de la ONU, Europa debe poner su peso en la balanza para equilibrar el unilateralismo hegemónico de Estados Unidos. En las cumbres económicas mundiales y en las instituciones de la Organización Mundial del Comercio el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, Europa debería hacer valer su influencia en el diseño de una futura política interior mundial.

Sin embargo, la política de una ulterior ampliación de la UE choca hoy con los límites de los medios de gestión administrativa. Hasta ahora, las reformas fueron impulsadas por los imperativos funcionales de la creación de un espacio económico y monetario común. Estas fuerzas impulsoras están agotadas. Hoy depende de los motivos y convicciones de *los propios ciudadanos* la adopción de una política *configuradora* que exija de los Estados miembros no sólo la eliminación de los obstáculos que impiden la libre competencia económica, sino también la formación de una voluntad común. Las resoluciones mayoritarias acerca de la orientación de una política exterior que tiene enormes consecuencias sólo podrán ser aceptadas si cuentan con la solidaridad de las minorías. Pero esto presupone un sentimiento de pertenencia a una comunidad política común. Las poblaciones deben «ampliar hacia arriba», por decirlo así, sus identidades nacionales añadiéndoles una dimensión europea. La solidaridad ciudadana, restringida a los miembros de la propia nación, y que ya hoy es bastante abstracta, debe extenderse en el futuro a los ciudadanos europeos de otras naciones.

Esto pone sobre el tapete la cuestión de la «identidad europea». Sólo la conciencia de un destino político común y la perspectiva convincente de un futuro común pueden impedir que las minorías derrotadas en las urnas obstruyan la voluntad de la mayoría. Por principio, los ciudadanos de una nación deben considerar al ciudadano y la ciudadana de otra nación como «uno (o una) de los nuestros». Este desiderátum conduce a la cuestión que provoca la reacción de tantos escépticos: ¿existen experiencias, tradiciones y conquistas históricas que infundan entre los ciudadanos europeos la conciencia de un destino político sufrido en común y que debe *configurarse en común*? No caerá del cielo una «visión» atractiva, contagiosa, de una Europa futura. Hoy esa visión sólo puede nacer de una inquietante sensación de desconcierto. Pero *puede* surgir de la congoja de una situación en la que nosotros, los europeos, hemos sido devueltos a nosotros mismos. Y debe articularse en la incontrolable cacofonía de una esfera pública compuesta de muchas voces. Si hasta ahora este tema ni siquiera ha llegado a la agenda, es porque los intelectuales hemos fracasado.

Astucias de una identidad europea

Es fácil ponerse de acuerdo en cosas que no comprometen a nada. Todos nos imaginamos una Europa pacífica, cooperativa, abierta y capaz de dialogar con otras culturas. Celebramos la Europa que en la segunda mitad del siglo XX halló soluciones ejemplares para dos problemas. La UE se presenta ya hoy como una forma de «gobernar más allá del Estado nacional» que podría crear escuela en la constelación postnacional. También los Estados del bienestar europeos fueron un modelo durante mucho tiempo. En el nivel del Estado nacional, hoy han sido relegados a posiciones defensivas. Pero una futura política de domesticación del capitalismo en espacios sin fronteras no debe recaer por detrás de los criterios de justicia social que dichos Estados han establecido. Si Europa ha sabido arreglárselas con dos problemas de esta envergadura, ¿por qué no habría de plantearse también el reto de impulsar un orden cosmopolita basado en el derecho internacional y defenderlo frente a otros proyectos rivales?

Por supuesto, un debate ramificado por toda Europa debería conectar con disposiciones ya existentes, que en cierta medida están esperando el estímulo de un proceso de autocomprensión. Pero hay dos hechos que parecen contradecir esta atrevida suposición. ¿No es cierto que los logros históricos más significativos de Europa han perdido su capacidad de configuración de la identidad colectiva, precisamente por su éxito a escala mundial? ¿Y qué podría mantener cohesionada a una región que destaca como ninguna otra por la persistente rivalidad entre naciones orgullosas?

Dado que el cristianismo y el capitalismo, la ciencia natural y la técnica, el derecho romano y el código napoleónico, la forma de vida burguesa y urbana, la democracia y los derechos humanos, o la secularización del Estado y la sociedad, se han difundido por otros continentes, estos logros ya no constituyen un *proprium*. El espíritu occidental que arraiga en la tradición judeo-cristiana tiene, ciertamente, rasgos característicos. Pero las naciones europeas también comparten con Estados Unidos, Canadá y Australia este *habitus* intelectual que destaca por su individualismo, su racionalismo y su activismo. Como perfil espiritual, «Occidente» no sólo abarca a Europa.

Además, Europa se compone de naciones que se demarcan entre sí polémicamente. La conciencia nacional acuñada en lenguas, literaturas e historias nacionales ha actuado durante mucho tiempo como carga explosiva. Por supuesto, como reacción a la fuerza destructiva de este nacionalismo también se han formado patrones y

actitudes que desde la perspectiva de quienes no son europeos confieren un rostro propio a la Europa actual, pese a su diversidad de culturas incomparables y excluyentes. Una cultura que desde hace muchos siglos ha estado más desgarrada que ninguna otra por los conflictos entre la ciudad y el campo, o entre los poderes eclesiásticos y seculares; por la competencia entre fe y saber, o la lucha entre los poderes políticos y las clases antagónicas, tuvo que aprender dolorosamente cómo es posible poner en común las diferencias, institucionalizar los antagonismos y estabilizar las tensiones. También el reconocimiento de las diferencias —el reconocimiento recíproco del otro en su alteridad— puede convertirse en el rasgo característico de una identidad común.

La pacificación de los antagonismos de clase que ha llevado a cabo el Estado social y la autorrestricción de la soberanía estatal en el marco de la Unión Europea sólo son los ejemplos más recientes. En la segunda mitad del siglo XX la Europa situada a este lado del telón de acero vivió lo que Eric Hobsbawm ha llamado su «edad de oro». Desde esa época son reconocibles ciertos rasgos de una mentalidad política común, de tal modo que muchas veces los demás perciben en nosotros antes a un europeo que a un alemán o un francés, y esto sucede no sólo en Hong Kong, sino incluso en Tel-Aviv. Es verdad: en las sociedades europeas la secularización se encuentra relativamente avanzada. Los ciudadanos contemplan más bien con recelo las injerencias entre política y religión. Los europeos tienen una confianza considerable en los rendimientos organizativos y las capacidades de gestión del Estado, y en cambio son escépticos hacia la capacidad de rendimiento del mercado. Poseen una sensibilidad muy marcada para la «dialéctica de la Ilustración», y no tienen unas expectativas inquebrantablemente optimistas en relación con los progresos técnicos. Dan preferencia a las garantías de seguridad que proporciona el Estado de bienestar y a las regulaciones solidarias. El umbral de tolerancia hacia el ejercicio de la violencia contra personas es relativamente bajo. El deseo de un orden internacional multilateral y regulado jurídicamente se asocia a la esperanza de establecer una eficaz política interior mundial en el marco de una ONU reformada.

Desde 1989 o 1990 se ha desmoronado la constelación que permitió a los afortunados europeos occidentales desarrollar esta mentalidad a la sombra de la guerra fría. Pero el 15 de febrero muestra que esta mentalidad ha sobrevivido al contexto en que surgió. Esto explica también por qué la «vieja Europa» ve como un desafío la arrogante política hegemónica de la superpotencia *y sus aliados*. Y

explica por qué tantos europeos que celebran la caída de Sadam como una liberación, rechazan al mismo tiempo la vulneración del derecho internacional que supone esta invasión unilateral, preventiva, y fundamentada de un modo tan desconcertante como insuficiente. Ahora bien, ¿es estable esta mentalidad? ¿Arraiga en experiencias y tradiciones históricas profundas?

Hoy sabemos que muchas tradiciones políticas que reclaman autoridad basándose en su carácter aparentemente natural, son en realidad «inventadas». En cambio, una identidad europea que naciese en la luz de la esfera pública tendría desde el principio el carácter de algo «construido». Pero sólo un constructo *voluntarista* podría tacharse de arbitrario. No es arbitraria la voluntad ético-política que se hace valer en la hermenéutica de los procesos de autocomprensión. La distinción entre la herencia que aceptamos y la que queremos rechazar exige tanta cautela como la decisión acerca de la interpretación desde cuya perspectiva hacemos nuestra esa herencia. Las experiencias históricas sólo son *candidatas* para una apropiación consciente, sin la que no alcanzan la fuerza de formar identidades. Para terminar, quisiera hacer algunas indicaciones sobre esos «candidatos», a cuya luz la mentalidad europea de la postguerra podría adquirir un perfil más definido.

Raíces históricas de un perfil político

En la Europa moderna la relación entre Estado e Iglesia se ha desarrollado de manera diferente a un lado y otro de los Pirineos, al norte y al sur de los Alpes, y al oeste y el este del Rin. La neutralidad del poder estatal en relación con las diversas cosmovisiones ha adoptado una forma jurídica diferente en los diversos países europeos. Pero en el seno de la sociedad civil la religión ocupa en todas partes un posición apolítica similar. Aunque esta *privatización de la fe* que tiene lugar en nuestras sociedades pueda lamentarse en otros aspectos, tiene una consecuencia deseable para la cultura política. En nuestras latitudes sería difícilmente imaginable un presidente que comenzase sus tareas institucionales diarias con una oración pública y vinculase a una misión divina sus decisiones políticas, cargadas de consecuencias.

La emancipación de la sociedad civil respecto de la tutela de un régimen absolutista no estuvo imbricada en toda Europa con la apropiación y transformación democrática del moderno Estado ad-

ministrativo. Pero la irradiación de las ideas de la Revolución francesa por toda Europa explica, entre otras cosas, por qué la política tiene aquí un significado positivo en sus dos formas: como el medio que asegura la libertad y como poder organizativo. En cambio, la implantación del capitalismo estuvo asociada a agudos antagonismos de clase. Este recuerdo impide una estimación igualmente imparcial del mercado. La valoración distinta de *la política y el mercado* quizás refuerza la confianza de los europeos en el poder de configuración civilizadora que posee un Estado del que esperan también la corrección de los «fracasos del mercado».

El sistema de partidos surgido de la Revolución francesa se ha copiado muchas veces. Pero sólo en Europa está el servicio de una competencia entre ideologías que somete a una continua valoración política las patologías sociales derivadas de la modernización capitalista. Esto fomenta la *sensibilidad de los ciudadanos hacia las paradojas del progreso*. En el conflicto entre interpretaciones conservadoras, liberales y socialistas, se trata de sopesar dos aspectos: si las pérdidas que acarrea la desintegración de la protección que ofrecían las formas de vida tradicionales pesan más que las ganancias de un progreso quimérico; o bien si las ganancias que prometen de la noche a la mañana los procesos de destrucción creadora pesan más que los sufrimientos de los perdedores en el proceso de modernización.

En Europa las diferencias de clase, que han tenido una larga repercusión, fueron experimentadas por los afectados como un destino que sólo la acción colectiva podía cambiar. Así, en el contexto del movimiento obrero y las tradiciones cristianas de pensamiento social se abrió paso un *ethos* solidario de la *lucha por «más justicia social»* que apunta hacia una redistribución igualitaria, en contra del *ethos* individualista de la justicia vinculada al rendimiento personal, un *ethos* dispuesto a pagar el precio de escandalosas desigualdades sociales.

La Europa actual se caracteriza por las experiencias de los regímenes totalitarios del siglo XX y por la *Shoah*, la persecución y exterminio de los judíos europeos en que el régimen nacionalsocialista involucró también a las sociedades de los países conquistados. La confrontación autocrítica con este pasado ha recordado los fundamentos morales de la política. Una incrementada *sensibilidad para las vulneraciones de la integridad personal y corporal* se refleja hoy, entre otras cosas, en la circunstancia de que el Consejo Europeo y la UE hayan hecho de la renuncia a la pena de muerte una condición para ingresar en la Unión.

Un pasado belicista involucró a todas las naciones europeas en luchas sangrientas. De las experiencias de la movilización de los ejércitos y de los espíritus estas naciones han aprendido, tras la segunda guerra mundial, a desarrollar nuevas formas supranacionales de cooperación. La exitosa historia de la Unión Europea ha reforzado la convicción de los europeos de que la *domesticación del ejercicio de la violencia estatal* exige también, a escala global, una mutua *restricción* de los márgenes de acción soberana.

Cada una de las grandes naciones europeas ha conocido una época de florecimiento y despliegue de un poder imperial y, lo que es más importante en nuestro contexto, ha debido elaborar la experiencia de la pérdida de un imperio. Esta *experiencia de decadencia* se asocia en muchos casos a la pérdida de los imperios coloniales. Al crecer la distancia con el poder imperial y la historia colonial, las potencias europeas han tenido también la oportunidad de adoptar *una distancia reflexiva hacia sí mismas*. Así, pudieron aprender a percibirse a sí mismas, desde la perspectiva de los vencidos, en el dudoso papel de vencedores que deben rendir cuentas de la violencia de una modernización impuesta desde fuera y generadora de desarraigo. Quizás es esto lo que ha favorecido el abandono del eurocentrismo y ha dado alas a la esperanza kantiana en una política interior mundial.

4

¿EL NÚCLEO EUROPEO COMO CONTRAPODER? ACLARACIONES[1]

Pregunta: *Cuando se lee su llamamiento en relación con su artículo «¿Qué significa el derribo del monumento?»* (Frankfurter Allgemeine Zeitung, *17.4.2003), se tiene la impresión de que usted toma como punto de partida el final de Estados Unidos como vanguardia normativa del siglo* XX, *y de que proclama la nueva autoridad territorial y moral de Europa para el siglo* XXI *que ahora comienza. Pero si esta petición debe servir al propósito de situar a Europa como el actor más importante en el escenario mundial, ¿no existe el riesgo de que la acentuación de las peculiaridades europeas tenga consecuencias contraproducentes para Occidente en general, y para la relación de Europa y Estados Unidos en particular?*

Jürgen Habermas: La visión hegemónica que determina no sólo la retórica, sino también la actuación del actual gobierno estadounidense, está en contradicción con los principios liberales del nuevo orden mundial que el padre del actual presidente todavía proclamaba. Si me permite una alusión autobiográfica, le diré que ya en la escuela yo fui socializado políticamente en el espíritu de los ideales del siglo XVIII americano y francés. Cuando digo que hoy se ha derrumbado esa autoridad moral que Estados Unidos ha adquirido en el papel de abogado de una política global de derechos humanos, me limito a reclamar (como en su momento hiciera la protesta contra la guerra de Vietnam) el cumplimiento de sus propios principios.

1. Esta entrevista fue realizada por Albrecht von Lucke para la revista *Blätter für deutsche und internationale Politik.*

Nuestra crítica se mide por las mejores tradiciones de Estados Unidos. Pero de ahí sólo surgirá algo más que una queja melancólica si Europa recuerda cuáles son sus propias fuerzas.

—*Usted define siete rasgos característicos de Europa (la secularización, la prioridad del Estado frente al mercado y de la solidaridad frente a la productividad, una mirada escéptica hacia la técnica, la conciencia de las paradojas del progreso, el rechazo del derecho del más fuerte, una orientación pacifista basada en experiencias históricas de pérdida). Esta identidad europea parece obtenerse, ante todo, por contraste con Estados Unidos. ¿No es exagerada esta oposición, teniendo en cuenta las orientaciones universalistas fundamentales y, a la vista de otros antagonistas, por ejemplo el Estado teocrático fundamentalista?*

—No hace falta explicarle a nadie que entre Irán y Alemania hay una diferencia de mentalidad política. Pero si la Unión Europea quiere hacer valer un proyecto capaz de competir con Estados Unidos en lo tocante a la configuración universalista del orden internacional, o si al menos debe surgir de la Unión Europea un contrapeso político para el unilateralismo hegemónico, entonces Europa debe cobrar una conciencia y un perfil propios. Debe cobrar un perfil propio; pero no contra «el» Occidente que somos nosotros mismos, ni tampoco contra las tradiciones liberales de la democracia más antigua del mundo, que desde luego tienen sus raíces en Europa. Debe oponerse a la peligrosa cosmovisión política de gentes que llegaron al gobierno en circunstancias bastante contingentes, incluso dudosas, y a quienes esperemos que los electores destituyan pronto. No deberíamos intentar añadir un sentido más profundo a estas contingencias por medio de grandes teorías.

—*El fuerte apoyo a la guerra que se percibe en Estados Unidos ¿debe atribuirse sobre todo a ciertas diferencias fundamentales de mentalidad, o más bien a la influencia mediática?*

—Por lo que atañe a la posibilidad de ser manipulados políticamente, todos estamos igualmente expuestos a la propaganda del «Gran Hermano». La movilización de la población y la explotación mediática coordinada de la conmoción, perfectamente comprensible, que produjo el 11 de septiembre, quizás tienen que ver con las experiencias históricas de una nación que hasta ahora no estaba expuesta a

ningún peligro, pero no están inmediatamente relacionadas con diferencias de mentalidad. Desde 1965 viajo regularmente a Estados Unidos, y a menudo permanezco allí todo un semestre. Mi impresión es que el espacio para las controversias políticas abiertas nunca estuvo tan asfixiantemente restringido como hoy. No pensaba que fuese posible, no al menos en la América liberal, este nivel de agitación política favorable a las tesis oficiales del gobierno, este grado de conformismo patriótico. Por otra parte, las fuerzas centrífugas de este continente multiétnico nunca habían sido tan poderosas. Y desde el 89 falta un enemigo externo que cumpla la función latente de reprimir los antagonismos interiores. En Washington habrá quien celebre que el terrorismo asuma nuevamente esta función.

—*Usted asigna al núcleo europeo el papel central en el futuro proceso de unificación europea. Pero ¿quién forma parte de ese núcleo? ¿Quién debe asumir en el futuro la función de fuerza impulsora, en el sentido del mecanismo de Niza?*

—El proyecto «impulsor» de plantear en serio una política exterior común dotada de fuerza simbólica y capaz de configurar una mentalidad, y que por otra parte pudiese institucionalizarse fácilmente, debería partir de Francia, Alemania y los Estados del Benelux. Ante todo, habría que cortejar a Italia y España. Por el momento el problema no es la población, sino los gobiernos. Quizás el gobierno griego estaría abierto a un proceso conjunto.

—*¿Qué función le corresponderá en el futuro a la Europa del Este? ¿Pasa ya por aquí la línea divisoria entre Europa y «el resto», dada la falta de experiencias compartidas durante los últimos cincuenta años? Y en tal caso ¿no se excluye a la larga a los países de nuevo ingreso pertenecientes a la Europa oriental?*

—Ésta es la objeción más obvia. Pero ¿cómo se puede hablar de «exclusión» si las puertas de la incorporación están abiertas de par en par también a este respecto? Comprendo la disposición espiritual de estas naciones, que celebran la soberanía que acaban de reconquistar; y comprendo también la conclusión que, con ocasión de la guerra de Irak, un amigo como Adam Michnik extrae de la grandiosa experiencia histórica de la liberación frente al dominio extranjero de los soviéticos. ¡Pero esto no es sinónimo de «exclusión»! Aquí hay que tener en cuenta tres hechos. En primer lugar, el ritmo cambian-

te de la unificación de Europa siempre ha estado determinado por el acuerdo impulsor de Francia y Alemania. Por ejemplo, todo el proceso se estancó entre Schröder y Jospin. En segundo lugar, ya existe una Europa de varias velocidades, como muestra la zona euro. Gran Bretaña no se sumará por voluntad propia a la unión monetaria en un futuro previsible. Por último, la exigencia de una política exterior común no es tanto una iniciativa cuanto una reacción que nace de la necesidad. Es imposible expresarlo mejor que con la alternativa que plantea Richard Rorty: «humillación o solidaridad». Los europeos del Este tampoco deberían entender esto como exclusión, sino como un llamamiento a la solidaridad con el resto de Europa.

—*Según su definición, ¿qué importancia adquiere Inglaterra para Europa? ¿No se encuentra Inglaterra, a pesar de las impresionantes manifestaciones contra la guerra, más cerca de Estados Unidos que de Europa a causa de su mentalidad, si se contrapone el espacio caracterizado por el utilitarismo anglosajón a una Europa que lleva la impronta deontológica del continente?*

—Tampoco es tan estrecho el nexo entre las tradiciones filosóficas y la orientación a largo plazo de las políticas nacionales. El surgimiento de la Unión Europea siempre fue un problema para Gran Bretaña, y seguirá siéndolo por tiempo indefinido. Pero la grandilocuente toma de partido de Blair por un mundo unipolar sólo es una posición entre otras. Como puede constatarse al leer el liberal *Prospect*, la *special relationship* es en la propia Inglaterra un asunto muy controvertido. Además, la inquebrantable fidelidad de Blair hacia Bush se basa, si no me equivoco, en premisas completamente falsas; y esto es algo que se percibirá también en Inglaterra. Los ingleses, si se me permite generalizar, tienen una imagen de la futura Unión Europea diferente de la que tienen los alemanes o los franceses. Esta diferencia subsiste independientemente de la doctrina Bush y de la guerra de Irak. En mi opinión, Europa no hace bien escondiendo este conflicto bajo la alfombra.

—*Cuando usted ha relacionado su idea del patriotismo constitucional con una historia común, siempre lo ha hecho advirtiendo expresamente contra la exclusividad y reclamando la inclusión del otro. ¿No debería, pues, configurarse la identidad europea, en el sentido de un patriotismo constitucional europeo, de un modo más fuertemente universalista y abierto?*

—Que el patriotismo constitucional se agota en la veneración de principios abstractos es la tendenciosa y errónea interpretación de ciertos críticos que preferirían aferrarse a algo sólidamente nacional. No me resisto a la tentación de tomar una cita de una larga entrevista que ya en 1988 me hizo Jean Marc Ferry sobre el concepto de patriotismo constitucional:

> El mismo contenido universalista debe extraerse en cada caso del contexto histórico y vital propio, y quedar anclado en las formas de vida de la cultura propia. Toda identidad colectiva, también la postnacional, es mucho más concreta que el conjunto de principios morales, jurídicos y políticos en torno a los que cristaliza[2].

En el contexto de una esfera pública política europea y de una cultura europea, los ciudadanos deben desarrollar una autocomprensión política muy diferente de la que se expresa, por ejemplo, en la religión civil norteamericana.

—*Formularé la pregunta de otro modo: Esta definición de la identidad, adecuada a mentalidades colectivas que han brotado históricamente, ¿no corre el peligro de ser interpretada de forma sustancialista?*

—Bueno, el peligro es más bien que le falte sustancia a lo que comparten los europeos.

—*En este sentido, ¿cuáles son las experiencias europeas concretas que deben «crear la conciencia de un destino político sufrido en común y que debe configurarse en común?».*

—Lo cierto es que se aprende casi siempre de las experiencias negativas. En mi artículo del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 31 de mayo recordaba las guerras de religión, los antagonismos confesionales y de clase, la decadencia de los imperios, la pérdida de las colonias, la fuerza destructiva del nacionalismo, el Holocausto, y las oportunidades que pueden estar asociadas a la elaboración de tales experiencias. La propia Unión Europea es un ejemplo de cómo los Estados nacionales han elaborado productivamente su pasado belicista. Si no fracasa este proyecto, que entra ahora en su fase consti-

2. Cf. J. Habermas, *Die nachholende Revolution*, Frankfurt a.M., 1990, pp. 149-156 [trad. cast., «Identidad nacional e identidad postnacional», en *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989].

tuyente, la Unión Europea podría incluso servir como modelo para formas de «gobernar más allá del Estado nacional».

—*¿No difieren entre sí en gran medida las experiencias históricas dentro de Europa, primero entre «la vieja y la nueva Europa», pero también en cada caso particular?*

—Eso es verdad, sin duda. Pero lo que nos separa no debe pesar más que aquello que nos une, como ha sucedido hasta ahora. A quien conserve cierto sentido histórico le resultará completamente inimaginable una Europa sin Praga, Budapest o Varsovia; exactamente lo mismo que una Europa sin Palermo. No en vano los historiadores describen a aquel Federico II que dominaba Sicilia y el sur de Italia como el primer regente «moderno».

—*¿Cómo se puede concretar su exigencia de que «las poblaciones amplíen hacia arriba, por decirlo así, sus identidades nacionales añadiéndoles una dimensión europea»?*

—Si los Estados miembros de un espacio monetario común deben crecer conjuntamente también en un sentido político, a la larga no podremos prescindir de armonizar la política fiscal, ni siquiera de votar los distintos regímenes de política social. Aquí está el problema más difícil, porque con esto se vincularán cuestiones de redistribución. Y no lo resolveremos mientras los portugueses y los alemanes, los austriacos y los griegos, no estén dispuestos a reconocerse mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política. También a nivel nacional es relativamente frágil la solidaridad abstracta entre ciudadanos del Estado, por estar mediada sólo jurídicamente. Pero en la República Federal, y a pesar de los cuarenta años de división, este frágil suelo ha aguantado la carga de masivas transferencias de fondos hacia el Este, que todavía hoy continúan. En Europa será suficiente una solidaridad mucho más «frágil», pero este tipo de sentimiento de pertenencia ciudadana es, con todo, necesario. Quizás las impresionantes manifestaciones que el 15 de febrero tuvieron lugar simultáneamente en Londres y Roma, Madrid y Berlín, Barcelona y París, hayan dado un paso en esa dirección.

—*Usted defiende que Europa fomente una política interior mundial por la vía de las relaciones económicas internacionales. ¿En qué ha*

de basarse concretamente la futura capacidad de acción europea, si no es en los esfuerzos militares, como defienden otros?

—Será imposible prescindir totalmente de esfuerzos militares. El conflicto de Irak nos ha hecho cobrar conciencia de la urgencia de una reforma de las Naciones Unidas que hace ya tiempo que debería haberse emprendido. Las cumbres del G-8 se han convertido en meros rituales. Ante todo, pienso que también una política global de libre mercado debe ser controlada y organizada, si no ha de conceder ventajas asimétricas a una parte y arruinar economías nacionales enteras. Los Estados de la zona euro podrían *aunar* sus participaciones en el Fondo Monetario Internacional, en el Banco Mundial y en el Banco de Pagos Internacionales, a fin de hacer valer su influencia en muchas cuestiones: desde la regulación de los mercados financieros globales a los conflictos comerciales o la equiparación de los parámetros de la política fiscal. En este terreno no soy experto, como usted sabe. Pero no es verdad que no exista ninguna alternativa razonable a la razón neoliberal del actual régimen económico mundial, o a la interpretación de este régimen que defienda Washington en cada momento.

—*Cuando usted señala las manifestaciones del 15 de febrero como el nacimiento de una nueva esfera pública europea, habla usted de Londres y Roma, Madrid y Barcelona, Berlín y París. Las protestas que recorrieron el planeta de Yakarta a Washington ¿no fueron algo más, algo así como el manifiesto de una nueva esfera pública mundial?*

—Creo que los motivos y razones de la protesta en Occidente, por un lado, y en el Oriente (islámico) por otro, no fueron los mismos. Y una esfera pública mundial puntual (es decir, temporal y centrada en determinados temas) se ha formado una y otra vez desde la guerra de Vietnam. Es interesante el hecho de que esto casi siempre haya sucedido con ocasión de guerras y masacres. Aquello en lo que los hombres parecen unirse más rápidamente, pasando por encima de las fronteras culturales, es la indignación por la violación manifiesta de los derechos humanos. Aunque, a decir verdad, no todas las atrocidades despiertan la misma atención, como muestran Ruanda y Congo.

5

RETICENCIAS GERMANO-POLACAS[1]

Pregunta: *Las relaciones entre Alemania y Polonia parecen encontrarse en una profunda crisis. Después del 89 se habló de una comunidad de intereses germano-polaca. Desde hace más de un año, tropezamos con un conflicto tras otro: la actitud hacia Estados Unidos y la guerra de Irak, la Constitución de la Unión Europea, pero también, una vez más, la historia. ¿Cómo describiría usted la actual actitud de los alemanes hacia los polacos? ¿Y cuáles son las razones de esta actitud?*

Jürgen Habermas: Por supuesto, no puedo hablar por «los alemanes». Pero en lo tocante a la guerra de Irak, la gran mayoría de nuestra población ha adoptado, como usted sabe, una posición claramente contraria al belicismo del gobierno de Washington. Por lo que he observado, no sólo por razones pacifistas, sino también por razones normativas más amplias. La falta de miramientos con que se ha quebrantado el derecho internacional anuncia la voluntad de la superpotencia de intervenir en zonas de crisis cuando le parezca bien. Quien margina el derecho de esta manera, sustrae los intereses, valores y convicciones morales que cada uno profesa a la coacción de las justificaciones en un procedimiento imparcial. Y da licencia a otras grandes potencias para infringir de un modo igualmente desconsiderado, cuando les parezca oportuno, la prohibición del uso de la fuerza. Por lo demás, fueron los americanos que fundaron

1. Entrevista realizada en diciembre de 2003, tras el fracaso de la «Cumbre constitucional» de Bruselas, por Anna Rubinowicz-Gründler, corresponsal en Berlín del periódico *Gazeta* de Varsovia.

las Naciones Unidas quienes enseñaron a mi generación a creer en la fuerza civilizadora del derecho internacional.

Ciertamente, muchos polacos encuentran en las experiencias históricas de su nación buenas razones para mostrarse escépticos hacia los tratados y organizaciones internacionales, hacia una constitucionalización del derecho internacional que progresa desde 1945. Pero el pasado no siempre es un buen consejero para el futuro. Sobre todo, me sorprende la extraña coalición entre un gobierno postcomunista débil y oportunista, preocupado por su reputación, y los intelectuales de la antigua oposición, tan celosos de sus principios en otras ocasiones. Esta coalición le ha hecho el juego a la política de división que evidentemente ha adoptado Estados Unidos; y hoy, con el aplauso de los nacionalistas, está dispuesta a hacer que la Constitución europea fracase. En las crecientes tensiones germano-polacas la decepción por los actuales procesos cumple entre los alemanes una función más importante que los recuerdos históricos que separan a unos y otros. Y entre los polacos es comprensible que las experiencias históricas aviven de nuevo los recelos hacia una hegemonía de la República Federal en Europa. El *Reich* alemán llevó a cabo en el Este una guerra de exterminio. Las fuerzas de asalto asolaron las ciudades y pueblos polacos. Los nazis construyeron los campos de exterminio en suelo polaco. Allí reclutamos a trabajadores forzados, asesinamos y raptamos a los polacos.

—Si se piensa en el movimiento estudiantil y en la «Disputa de los historiadores», los alemanes han discutido a menudo sobre el periodo nacionalsocialista de su historia. Pero desde hace dos o tres años el peso del discurso histórico parece haberse desplazado hacia los sufrimientos de los alemanes durante la época nazi, hacia los bombardeos y las deportaciones tras la pérdida de territorios. ¿Cómo ve usted este cambio de la conciencia histórica de los alemanes?

—Piense usted en los primeros testimonios de emigrantes como Hannah Arendt o Max Horkheimer, que tras la segunda guerra mundial regresaron a las ciudades destruidas de su país natal. En aquella época predominaban entre la población alemana las lamentaciones por los sufrimientos propios. Los alemanes se veían a sí mismos en el papel de víctimas, y por mucho tiempo olvidaron a las verdaderas víctimas. Este ambiente, que Alexander y Margarete Mitscherlich explicaron como un efecto de la represión, sólo empezó a cambiar a finales de los años cincuenta. Desde entonces asistimos a un movimiento ondulatorio: se suceden los intentos de elaboración del pasado nazi y los llamamientos al restablecimiento de la «normalidad». Sin embargo, desde esa época el sello de la *Shoah* ha crecido hasta convertirse en un recordatorio mundial. La «política de la memoria» (la confrontación de las generaciones posteriores con los crímenes de masas y las complicidades del pasado) es hoy algo normal en muchos países, no sólo en Europa, también en Sudáfrica o en Argentina y Chile.

Sin embargo, estimo que la intensidad de esta confrontación con el pasado no ha disminuido en la propia Alemania, o en todo caso no en los medios de comunicación o en la discusión pública. Al aumentar la distancia histórica han cambiado dos cosas. Una es la rutina de ocultación y represión con que la opinión pública establecida reaccionaba hasta ahora, por fundadas razones, a las opiniones de la extrema derecha. La mentalidad política de la población sólo se ha liberalizado realmente a lo largo de las últimas décadas gracias a que se ha establecido una barrera, informal pero eficazmente sancionada, entre el discurso oficial y públicamente admitido y los prejuicios expresados en privado. En el caso Hohmann el mecanismo ha funcionado una vez más. Pero cuando ya han transcurrido tres generaciones desde Auschwitz, el desprecio político de ciertas mentalidades políticas nefastas debe imponerse también sin esa asimetría entre la opinión pública y la informal, una asimetría hasta cierto punto artificial, y que sólo se ha mantenido mientras era necesario «ilustrar al pueblo».

Este reto coincide de un modo más o menos casual con ese otro fenómeno que usted describe muy correctamente. Después de la guerra, los alemanes no pudieron honrar públicamente la memoria de sus propios muertos. Su muerte pertenecía al contexto histórico de los actos de un régimen criminal que la población había apoyado masivamente. En estas especiales circunstancias, rompimos con la cultura de los monumentos a los caídos, una cultura que arraiga en el siglo XIX, y en su lugar construimos ahora un monumento en memoria de las víctimas asesinadas por los alemanes. Yo apoyé esta iniciativa, pero también tenía claro que este esfuerzo dejaría sus huellas. La recuperación del luto oficial por los muertos de la guerra es natural, pero sin duda tiene también sus riesgos. Este recuerdo no debe cuajar en una forma de narcisismo colectivo y dirigirse desafiantemente contra otros.

—¿Qué influencia tuvieron sobre el cambio de la conciencia histórica el final de la guerra fría y la unificación de Alemania? Ahora Alemania se ha convertido en una nación soberana y orgullosa de sí misma.

—Durante las cuatro décadas de división las poblaciones de ambos Estados se distanciaron más de lo esperado. La reunificación ha traído consigo ciertas mentalidades de rechazo. En 1992 y 1993 ardían las residencias de refugiados, y una derecha intelectual, que hasta entonces no existía, practicaba el revisionismo con el lema de «una nación orgullosa de sí misma». Pero el peligro de este descarrío nacionalista fue ahuyentado a más tardar el 8 de mayo de 1995, cuando la masa de la población alemana aceptó retrospectivamente como «día de la liberación» (en contra de la experiencia histórica de los testigos de aquel suceso) la capitulación del 8 de mayo de 1945. Por cierto, yo estaba entonces en Varsovia, y recuerdo lo difícil que fue para mí tener que inaugurar en aquel cincuentenario un acto público, en mi condición de alemán en Polonia, *of all places*.

—El sociólogo Harald Welzer ha llevado a cabo una investigación sobre la permanencia del nacionalsocialismo en los recuerdos familiares de los alemanes. Sin duda los alemanes de hoy están informados sobre las atrocidades del régimen nazi. Pero la gran mayoría de ellos descarta que sus propios familiares pudiesen haber tenido algo que ver con los crímenes nazis. Dos tercios de los encuestados declaran que sus padres o abuelos sufrieron mucho en la guerra. Sólo una parte de los encuestados no descarta que sus parientes estuviesen directamente implicados en los crímenes nazis. ¿Qué consecuencias tiene esto para la conciencia histórica?

—A la generación de mayo del 68 se le reprochó su excesiva desconfianza y arrogancia en la confrontación con sus padres. Con esto no pretendo negar la tendencia dominante a reescribir la historia de la propia familia. La participación en aquellos hechos se atribuye a otros, pero a otros que, con todo, son alemanes. Quizás esta transferencia de la culpa, capaz de convertirla en una culpa anónima, es el precio que hay que pagar por un cambio de mentalidad en las generaciones posteriores.

—¿No es peligroso desplazar la responsabilidad de la época nacionalsocialista hacia una pequeña camarilla nazi? ¿No sucederá que

las generaciones futuras terminarán por negar completamente la responsabilidad de todo el pueblo alemán por la historia de Alemania?

—No pretendo justificar las distorsiones o la represión del pasado. Pero el mecanismo psicológico que disocia la historia familiar de cada uno y la historia criminal general no conduce necesariamente a una interpretación de la historia del nazismo que trivialice la amplia aceptación del régimen, o incluso los crímenes de la gran multitud de «verdugos voluntarios». En la muy plural historiografía contemporánea y en la labor de ilustración política se ha superado ya la tendencia, dominante en los años cincuenta, a responsabilizar sólo a una camarilla de dirigentes para exculpar al pueblo. Por otra parte, nadie puede predecir cómo se desarrollarán a largo plazo las mentalidades políticas en Alemania.

—Los polacos han reaccionado con gran preocupación al proyecto de un centro contra las deportaciones que Erika Steinbach ha puesto en marcha desde la Asociación de Deportados, y que apoyan muchos representantes de la vida política e intelectual. Los partidos políticos polacos rechazan este proyecto con una rara unanimidad. También se oponen a él ciertos intelectuales y personalidades de la vida pública como Leszek Kolakowski, Marek Edelmann o Wladislaw Bartoszewski. ¿Están fundados estos temores de los polacos?

—Sí, el plan de construir ese centro en Berlín es miope desde un punto de vista histórico, es estúpido e insensible desde un punto de vista político, y sobre todo es un plan poco meditado. Muchos hablan como si el monumento que Eisenmann erigirá en Berlín en recuerdo del exterminio de los judíos europeos justificase la pretensión de una especie de «equilibrio». Pero precisamente este monumento conmemorativo documenta la ruptura con la perspectiva etnocéntrica de una fatal tradición de rememoración exclusiva de las víctimas de la nación propia. Hay que abordar a escala europea el grave problema de las deportaciones y tenerlo presente en toda su complejidad. La ubicación de este centro, por tanto, debería estar en Breslau, mucho más que en Berlín.

Comprendo los temores que inspira a los polacos una posible revitalización de viejas mentalidades en Alemania. Yo mismo los he compartido hasta comienzos de los años ochenta. Pero hoy no veo signos dramáticos de recaída. Puede que el gobierno de coalición de socialdemócratas y ecologistas reaccione más despreocupadamente,

pero no olvida la historia. A este respecto, los polacos apenas podrían desear un ministro de Asuntos Exteriores más escrupuloso que Joschka Fischer.

—¿Cómo ve usted el problema del antisemitismo en Alemania? ¿Hay alguna relación entre el antisemitismo, el antisionismo y el antiamericanismo?

—Sí, esta conexión ideológica es sin duda característica de ese nacionalismo radical que contribuyó decisivamente a la caída de la República de Weimar. En Alemania el antiamericanismo ha estado desde siempre asociado a los movimientos más reaccionarios, y aún hoy sirve a los incorregibles para encubrir su antisemitismo. Pero, por otra parte, el temor a este complejo histórico enturbia la discusión actual y explica por qué la protesta fundada contra la guerra de Irak, y una crítica justificada al gobierno de Sharon, se enfrentan a menudo a sospechas injustas. En nuestro caso hay que añadir otra circunstancia. Muchos ciudadanos judíos se han decidido poco a poco a quedarse en la República Federal sólo porque en última instancia confiaban en la protección de Estados Unidos. Por eso la polarización que ha provocado la guerra de Irak ha abierto también una brecha en las filas liberales, una brecha entre los alemanes judíos y los que no lo son. Con más razón debemos ser claramente conscientes de que en la República Federal el antisemitismo significa algo distinto de lo que significa el antisemitismo en otros países (que a menudo es incluso más pronunciado).

—¿Necesita Alemania un debate sobre el patriotismo, un redefinición de este concepto?

—Esta propuesta de la señora Merkel me parece, con perdón, un disparate. Pero cuando hayan muerto los últimos testigos de aquella época, tendrá que cambiar el modo de hacernos cargo de los aspectos monstruosos de nuestro pasado reciente.

—Usted habla de patriotismo constitucional. ¿Qué significa esto en el contexto de Europa?

—Tampoco la conciencia nacional ha caído del cielo. Ha fundado una forma bastante abstracta de solidaridad entre extraños. Los polacos están dispuestos a hacer sacrificios por los polacos, y los alemanes, por los alemanes, aunque no se hayan visto en toda su vida. La solidaridad ciudadana que rebasa las fronteras locales y dinásticas no es, desde luego, algo natural, sino que sólo se formó a la vez que los Estados nacionales. Ahora la unificación europea nos obliga a superar la estrecha perspectiva nacional. Sin una ampliación de la solidaridad ciudadana más allá de las fronteras nacionales, no puede funcionar una redistribución de las cargas en el seno de una comunidad supranacional de veinticinco Estados. De esta redistribución, siquiera temporal, dependen hoy los países de nuevo ingreso, como antes dependían Irlanda, Grecia y Portugal, por ejemplo.

—En Bruselas los jefes de Estado no han logrado aprobar una Constitución para la Unión Europea. ¿Es quizás la Europa ampliada demasiado diversa, y es el veloz tándem germano-francés contraproducente para unir a todo el continente?

—El gobierno alemán ha apoyado enérgicamente la incorporación de Polonia y de los otros Estados del este de Europa. Pero en Niza los miembros más antiguos fracasaron en el cumplimiento de dos tareas. No pudieron ponerse de acuerdo acerca de la finalidad del proceso de unificación europea en su totalidad. ¿Debe seguir siendo la Europa unida una zona más favorable al libre comercio, o debe convertirse también en un agente capaz de actuar políticamente hacia el exterior? E igualmente, tampoco se logró profundizar a tiempo las instituciones comunitarias, de modo que una formación tan compleja como la Unión ampliada pudiese seguir siendo gobernable. La Convención Constitucional llegó demasiado tarde. A esto se ha añadido la guerra de Irak, que ha abierto a lo largo de la Unión Europea una línea de ruptura que ya existía de forma latente desde hace tiempo. La política americana no ha hecho otra cosa que profundizar el antagonismo entre los integracionistas y sus adversarios. Sin duda, desde un punto de vista histórico puede comprenderse bien la *special relationship* de Gran Bretaña con Estados Unidos o la necesidad de Polonia de no limitar nuevamente su soberanía nacional recientemente conquistada. Pero hay que esperar la misma comprensión para el trasfondo histórico del deseo que existe en los países fundadores de la Europa central: no queremos que otros nos impidan continuar con el proceso de integración. El unilateralismo hegemónico de Estados Unidos ha reforzado entre nosotros la convicción de que Europa debe aprender a hablar en el mundo con una sola voz. De este callejón sin salida

sólo se sale por una «Europa a varias velocidades» que se entrecrucen en muchos puntos.

—Ya en su artículo con Jacques Derrida usted aboga por un núcleo europeo de vanguardia. ¿No conducirá esto más bien al desmoronamiento de la Unión Europea?

—El escenario de Bruselas acaba de mostrarnos cómo una Europa que se ha vuelto ingobernable podría desmoronarse atenazada por Gran Bretaña, España y Polonia. Hasta ahora el Consejo Europeo nunca había permitido con tanta ligereza que fracasase un proyecto tan importante. Y al absurdo despliegue de egoísmos nacionales en Bruselas sigue ahora el chantaje que se hacen unos a otros con los presupuestos. Este resultado fatal no ha sido provocado por quién sabe qué planes del núcleo europeo, sino precisamente por el enérgico intento de que la Europa de los veinticinco mantenga el mismo paso.

—La alternativa de que el núcleo europeo lleve la delantera e impulse el proceso ¿significaría una nueva división del continente?

—Si entiendo bien su pregunta, muchos polacos se debaten entre el temor a que Alemania y Francia los opriman y el temor a que los dejen atrás. Pero al enmarcarse cada vez más en una Europa unida, también estas naciones dependen crecientemente de las decisiones de la mayoría. Para hacer creíble la idea de que el núcleo europeo es un proyecto de transición que por su propio interés mantiene abiertas las puertas a todos los demás, ahora hay que separar nítidamente las cuestiones de política constitucional de las decisiones acerca de la distribución, la cuantía y el empleo de los recursos económicos comunes. Sólo cuando desaparezcan la crispación y la desconfianza podrá mostrarse en la práctica que llevar la delantera no significa excluir. Cada miembro debe poder sumarse en cualquier momento a aquellas formas de «colaboración más estrecha» que prefiera, una colaboración que está prevista desde hace tiempo en los tratados europeos, y a la que ya ha dado forma la unión monetaria, realizada sólo parcialmente. Por lo demás, toda esta imagen es engañosa. No surgiría un «núcleo» sólido si los distintos socios se uniesen para cooperar más estrechamente en diversos campos políticos, como la política exterior, la seguridad interior o la armonización fiscal.

6

¿ES NECESARIA LA FORMACIÓN DE UNA IDENTIDAD EUROPEA? ¿Y ES POSIBLE?

Después de que los gobiernos europeos no hayan podido llegar a un acuerdo en torno al proyecto constitucional elaborado por la Comisión, la unificación de Europa vuelve a estancarse. La mutua desconfianza de las naciones y Estados miembros parece indicar que los ciudadanos europeos carecen de todo sentimiento de pertenencia a un espacio político común y que los Estados miembros están más lejos que nunca de perseguir un proyecto común. Me gustaría tratar dos cuestiones: en primer lugar, si tal identidad europea es necesaria (I) y si la correspondiente ampliación transnacional de la solidaridad ciudadana es siquiera posible (II).

I

En el proceso de unificación europea que se extiende a lo largo de casi medio siglo, una y otra vez han surgido problemas que parecían irresolubles. Pese a todo, el proceso de integración siempre ha seguido avanzando, también sin una clara solución de estos problemas. Los funcionalistas creen que esto confirma su hipótesis de que la creación, procedente de la voluntad política, de un espacio económico y monetario unificado genera constricciones funcionales cuya elaboración inteligente tiene como consecuencia, en cierto modo *por sí misma*, la formación de una red cada vez más densa de interdependencias, que traspasan también los límites de otros ámbitos sociales. A una conclusión parecida conduce el argumento de la «dependencia respecto de la trayectoria seguida en el pa-

sado»* de un procedimiento de decisión que estrecha cada vez más el espacio de las alternativas futuras. De acuerdo con esta lectura, las élites políticas se ven forzadas a avanzar, incluso contra su voluntad, en la dirección de una agenda favorable a la integración, porque ante las consecuencias no anticipadas de sus decisiones están sujetas a las disposiciones de un modelo de decisión que aceptaron en el pasado, y que cada vez se consolida más.

Un proceso de unificación que discurre por sí mismo y que conduce de todas formas a una Unión «cada vez más estrecha» no sólo explica el hecho de que se adopte la política de «ir tirando» sin mucho esfuerzo, sino que además exime de su responsabilidad a los actores que hacen suya esta concepción y que se limitan a aplazar los problemas no resueltos. A la luz de tales interpretaciones, las élites pueden aferrarse al modo de decisión *intergubernamental* al que están habituadas, y no necesitan esforzarse para favorecer una integración *normativa* de los ciudadanos que hiciese posible que los objetivos se fijasen en común por encima de las fronteras nacionales. La integración sistémica, y el hecho de que las élites queden atrapadas en decisiones dependientes de las trayectorias anteriores, parecen tornar superflua una conciencia europea común. En la medida en que fuese necesaria, la integración social mediada por valores y normas se establecería por sí misma, como una especie de producto derivado.

Me gustaría mostrar por qué se ha agotado la fuerza explicativa de estas hipótesis sociológicas (1) y cómo el proceso de unificación se estanca hoy en los umbrales de una identidad europea que aún no existe (2).

1) Los problemas que hoy deben resolverse son de naturaleza genuinamente política, y ya no pueden resolverse simplemente en virtud de los imperativos funcionales de una integración que avanza indirectamente, a través de mercados comunes y de las consecuencias acumuladas de decisiones anteriores. Hoy nos enfrentamos a tres problemas: *a*) los actuales desafíos de la ampliación hacia el Este; *b*) las consecuencias políticas de la integración económica ya consumada, especialmente para los países de la zona euro; y *c*) los cambios de la situación política mundial.

a) La ampliación de la Unión Europea hacia el Este mediante la incorporación de diez Estados significa un crecimiento de com-

* *Pfadabhängigkeit*. Este término es la traducción alemana del tecnicismo inglés *path dependence*.

plejidad que desborda las estructuras y procedimientos de control político existentes[1]. Sin las adaptaciones previstas en el proyecto constitucional, la capacidad de gobernar de la Unión no puede asegurarse ni siquiera en el nivel de una coordinación débil. Además de la controvertida distribución del peso electoral, es relevante sobre todo la inclusión de nuevos ámbitos políticos en los procedimientos de decisión mayoritaria. A medida que se renuncie al principio de unanimidad, el estilo de negociación intergubernamental usual entre los firmantes de tratados internacionales debe dejar paso a ese tipo de procedimiento deliberativo de decisión que conocemos por nuestros foros nacionales. Pero esto aumenta considerablemente los costes de legitimación. Pues las minorías sólo estarán dispuestas a aceptar las decisiones de las mayorías si existe una relación de confianza hacia éstas, con independencia de cómo estén conformadas en cada caso. Y sólo una conciencia de pertenencia común crea las bases para el sentimiento de que nadie se sale con la suya a costa de los demás.

Hasta ahora la unificación económica de Europa no era un juego de suma cero: a medio plazo, todos se han beneficiado. Por eso las poblaciones europeas han aceptado con pocas excepciones (Noruega, Suecia) una política de unificación que las élites imponían por encima de sus cabezas. Sin embargo, este tipo de legitimación que se dosifica en función del *output*, es decir, de los resultados, ya no es suficiente para la aceptación de políticas que tienen como consecuencia una distribución desigual de costes y beneficios. Cuando se trata de políticas de este tipo, la gente quiere expresarse por anticipado, y no le basta con tener la posibilidad de penalizar los errores cuando ya se han cometido. Tras la ampliación hacia el Este, esta situación se producirá con más frecuencia, porque serán necesarias ciertas intervenciones políticas transformadoras que atajen y aminoren los desniveles de desarrollo entre los miembros nuevos y los antiguos. De este modo se agudizan los conflictos relacionados con la distribución de los escasos recursos del presupuesto, relativamente pequeño, de la Unión Europea: conflictos entre los países contribuyentes netos y los beneficiarios netos, entre el núcleo y la periferia, entre los antiguos países beneficiarios del sur de Europa y los nuevos beneficiarios del Este, entre los Estados miembros pequeños y grandes, etcétera.

1. G. Vobruba, «The enlargement crisis of the European Union»: *Journal of European Social Policy* 13 (2003), pp. 35-57.

b) Por otra parte, las políticas transformadoras y con efectos redistributivos no sólo son una consecuencia de la incorporación de países que ahondan más aún el desnivel de desarrollo ya existente (por ejemplo, entre Suecia y Portugal). Ya en la Europa de los quince ha surgido una necesidad de coordinación que ya no puede cubrirse por la vía de esa mera «integración negativa» (Fritz Scharpf) a la que se recurría hasta ahora. Mientras se trataba únicamente de institucionalizar las mismas libertades de mercado, bastaba con obligar a los gobiernos a suprimir las restricciones de la competencia, es decir, bastaba con obligarlos a *omitir* algo. Por el contrario, hoy los gobiernos deben *hacer algo* si quieren armonizarse entre sí en ámbitos políticos que hasta ahora permanecían en manos de la administración nacional. A consecuencia de la creación de un único espacio económico y monetario, crece una necesidad de armonización a la que, desde la cumbre de la Unión en Lisboa, los gobiernos hicieron frente en un primer momento con acuerdos informales[2]. Estos planes de acción y métodos de coordinación abierta (*peer review, benchmarking, policy learning*) [revisión por expertos, comparativas, aprendizaje político] no sólo afectan a ámbitos políticos tales como el mercado de trabajo y el desarrollo económico, sino también a ámbitos centrales de la política nacional como la emigración, la justicia y la persecución de delitos. C. Offe habla incluso de una «soterrada europeización de la política social». También esta creciente interrelación de las políticas nacionales, especialmente dentro de la zona euro, exige una ampliación democrática de la estrecha base de legitimación. Pero sin la conciencia de pertenecer a la misma comunidad política más allá de las fronteras nacionales, no será posible desplazar la legitimación del lado de los resultados al de la participación en la configuración de programas políticos que afectan por igual, aunque no del mismo modo, a los ciudadanos de todos los Estados miembros.

c) El tercer desafío viene de fuera. Tras el final del orden mundial bipolar, Europa se ve obligada a redefinir su función global, y especialmente su relación con Estados Unidos. Los modestos intentos de articular en Europa una política común de seguridad y defensa son quizás lo que muestra con más claridad en qué umbral se detiene hoy el proceso de unificación. Sin una formación democrática de la opinión y la voluntad a escala europea, que habrían de llevar

2. Agradezco esta indicación a una conferencia de C. Offe, «Sozialpolitik und internationale Politik. Über zwei Hindernisse auf dem Wege zum 'Zusammenhalt' Europas» (manuscrito inédito, octubre de 2002).

a cabo los distintos foros nacionales, pero observando siempre los discursos que tienen lugar en los otros foros, en este ámbito fuertemente simbólico y con importantes efectos integradores no podrán darse políticas comunes, sustentadas por todos los Estados miembros de la Unión.

2) La iniciativa de un proceso constituyente puede interpretarse como el intento de reaccionar a estos desafíos. La nueva Constitución debe profundizar la integración, reforzar la capacidad de acción colectiva de la Unión y reducir el déficit democrático que tantas quejas provoca. Los gobiernos podrían incluso utilizar la propia Constitución como un vehículo para la formación de la identidad europea, si estuviesen dispuestos a ensayar un cambio del estilo político que han mantenido hasta ahora (un cambio que, naturalmente, no carece de riesgos, y que en todo caso requeriría mucho tiempo), e implicasen a los propios ciudadanos en el proceso constituyente por medio de referendos. Ante un proyecto como éste, dicho cambio parece natural, y parece imponerse tanto más cuanto que el debate acerca de la nueva Constitución ha introducido en el orden del día la cuestión, silenciada y no resuelta, de la «finalidad» del proceso de unificación. Esta espinosa cuestión del *telos* de toda la empresa tiene dos aspectos. Por un lado, está la cuestión de la estructura política de la comunidad: ¿qué Europa queremos? Y, por otro lado, la cuestión de la identidad geográfica: ¿por dónde pasan las fronteras definitivas de la Unión Europea? El proyecto constitucional deja abiertas ambas preguntas.

La cuestión de qué Europa queremos no puede hallar una respuesta satisfactoria únicamente en la dimensión del derecho constitucional, porque los conceptos convencionales del derecho público y del derecho internacional ya no tienen la amplitud suficiente. Hace tiempo que la tupida red de regulaciones supranacionales procedentes de Bruselas y Luxemburgo ha sobrepasado la imagen de una laxa federación de Estados que bastase como marco político para el mercado común y la moneda común. Por otro lado, la Unión Europea está igualmente alejada de la imagen de un Estado nacional constituido federalmente y capaz de armonizar las políticas financieras y económicas de los países miembros. Es cierto que el proyecto constitucional reconoce implícitamente a los Estados nacionales una potestad ilimitada en relación con los tratados que firman, al dejarles abierta la opción de retirarse de ellos. Pero los miembros de la Convención han elaborado una «Constitución» «en nombre de las ciudadanas y ciudadanos *y* de los Estados de Europa», de modo que el

artículo I.1 comienza con estas palabras salomónicas: «Guiada por la voluntad de las ciudadanas y ciudadanos y de los Estados de Europa de construir en común su futuro, esta Constitución funda la Unión Europea...». En consecuencia, la Convención ha dado a su proyecto el título de «*Tratado* por el que se establece una *Constitución* para Europa», sustrayéndose así a una oposición conceptual con la que hasta ahora los expertos en derecho público resolvían la cuestión de la soberanía en un sentido o en otro. Desde un punto de vista puramente jurídico, el primado del derecho europeo sobre el nacional ha decidido la cuestión en un sentido desfavorable a los Estados nacionales, pero políticamente las cosas no son tan fáciles.

Por otra parte, es obvio que la cuestión de las fronteras podría haberse regulado en la Constitución. Se ha dejado abierta por razones políticas. Parece existir el acuerdo tácito de que la ampliación de la Unión Europea hacia el Este sólo puede incorporar al resto de los países balcánicos. Todas las otras relaciones deben regularse mediante acuerdos de asociación. Por eso el problema del trazado de las fronteras se agudiza *de facto* con la cuestión de la incorporación de Turquía, que desde Atatürk se cuenta entre las naciones modernas de Europa. Esta cuestión pudo dejarse abierta remitiendo a la resolución de Copenhague y al procedimiento usual de incorporación.

Así pues, hay que subrayar que, en lo tocante a la cuestión de la finalidad, el proceso constituyente ya no posee ninguna fuerza catalizadora, en un momento en que este viejo fardo que se ha arrastrado latentemente se ha vuelto cada vez más pesado. Quizás la Convención ha tocado las cuestiones de la estructura política y de los límites de la futura Unión, pero este debate que las élites han mantenido a puerta cerrada no ha encontrado ningún eco más allá de Bruselas. Tampoco ha suscitado ninguna controversia que clarifique las posiciones fundamentales, es decir, los verdaderos motivos que hay detrás de la tácita confrontación entre el frente favorable a Europa y el frente euroescéptico. Todos lo saben, pero nadie habla de ello por miedo a hacer añicos la porcelana europea. Se considera (a pesar de Berlusconi) que los miembros fundadores de la Unión son más bien favorables a la integración, mientras que Gran Bretaña, los países escandinavos y los países de nueva incorporación procedentes de la Europa del Este (que están comprensiblemente orgullosos de la autonomía nacional que acaban de reconquistar) preferirían mantener la hechura intergubernamental de la Unión.

El conflicto entre los integracionistas y los intergubernamentalistas se trata en detalle en el trabajo diario de las comisiones de ex-

pertos, pero no se difunde a la amplia esfera pública política como un conflicto sobre fines y principios. En las discusiones sobre la distribución de competencias entre, por un lado, la Unión y los Estados miembros y, por otro lado, entre el Parlamento, el Consejo de Ministros y la Comisión, dos motivos de fondo parecen cumplir una función importante: las ideas históricamente arraigadas acerca de la importancia y la función actual del Estado nacional, y las diversas concepciones de la política económica, especialmente en lo tocante a la relación de política y mercado.

Quien siga pensando en los términos de la política exterior clásica considerará a los Estados nacionales como los principales actores con capacidad de actuación a nivel internacional. Desde esta perspectiva, la Unión Europea se presenta como una organización internacional entre otras. Sin duda aparece como una fuerza importante entre las instituciones y redes del régimen económico mundial, pero no se puede ni se debe exigir de ella el cumplimiento de una *misión política* propia. Desde este punto de vista, la voluntad política que se expresa en los órganos de la Unión Europea se dirige esencialmente hacia el interior. Quien, por el contrario, conciba el proceso de globalización económica y la situación política mundial desde el 11 de septiembre como un reto para el desarrollo de formas de «gobernar más allá del Estado nacional», verá a la Unión Europea más bien en el papel estratégico de un *global player*. En tal caso, lo más lógico es querer que se refuerce la capacidad de acción colectiva de Europa en su conjunto.

A menudo estas percepciones contrarias de los acontecimientos internacionales se asocian a interpretaciones correspondientes de la crisis del Estado social. Los países de Europa occidental se enfrentan a la tarea de adaptar sus acreditados sistemas de seguridad social a los cambios en las tendencias demográficas y en el marco económico global. Llevan a cabo la inaplazable reforma del Estado social mediante sus propias administraciones, pero las causas de esta necesidad de reformas no son exclusivamente de naturaleza interna. No se trata sólo de problemas domésticos que se encuentren al alcance de las políticas nacionales. Por eso se plantea la cuestión de si los gobiernos nacionales sólo tienen que adaptarse a unas condiciones que han cambiado, o si también quieren influir por su parte en la configuración de la globalización económica a través de las instituciones del régimen económico mundial, eventualmente en competencia con Estados Unidos. Es obvio que los gobiernos de orientación más intervencionista que neoliberal sólo podrían impulsar sus concep-

ciones de un «modelo europeo de sociedad» con la ayuda de una Unión Europea capaz de actuar a escala internacional.

Las diferencias en la percepción de las acciones diplomáticas y militares que se imponen forzosamente en una situación geopolítica desestabilizada refuerzan aún más la polarización de estos dos frentes. La política del actual gobierno de Estados Unidos (y presumiblemente también del próximo) se guía por la imagen de un mundo unipolar. Según esta imagen, sólo la hegemonía de una superpotencia puede repeler los riesgos de un fundamentalismo bien pertrechado (eventualmente con armas de destrucción masiva) e imponer a escala mundial procesos de modernización tanto política como económica. Los Estados europeos se enfrentan a la decisión de ocupar el lugar en la «coalición de voluntarios» que en este escenario se les asigna desde Washington en calidad de aliados, o bien reforzar la capacidad de actuación colectiva de la Unión Europea para procurar una «reconstrucción de Occidente»[3] en condiciones de una relativa autonomía.

II

Estas convicciones de fondo polarizan a los detractores y los partidarios de una integración más profunda en una oposición que recorre todas las naciones. Pero la desigual distribución de las opiniones entre las distintas naciones también impulsa en direcciones opuestas la acción de los gobiernos de los grandes Estados miembros. Cuando Churchill, en un famoso discurso pronunciado en la Universidad de Zurich en 1946, exigía a Francia y Alemania que tomasen la iniciativa de la unificación de Europa, daba por sentado que Gran Bretaña se alineaba con Estados Unidos y Rusia en un grupo de promotores bienintencionados pero que no participaban en el proyecto. Margaret Thatcher y Tony Blair dan a veces la impresión de que, en el tiempo transcurrido desde entonces, no ha cambiado mucho esta concepción, que históricamente parecía obvia. Otras cargas históricas se plasman en el euroescepticismo de otros países. Tras el fracaso provisional de la Constitución y el conflicto sobre el aumento del presupuesto europeo que este fracaso provocó inmediatamente, esta Unión Europea desgarrada por conflictos internos tiene más bien el aspecto de una nueva plataforma para el viejo juego de las potencias

3. Cf. la entrevista de Joschka Fischer en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 6 de marzo de 2004, p. 9.

europeas. Un directorio de la Unión compuesto por Francia, Gran Bretaña y Alemania no asumiría el papel de un núcleo europeo pionero, sino que se expondría a la tentación de regresar, en las condiciones transformadas del intergubernamentalismo, a la conocida política de equilibrio entre Estados nacionales rivales[4].

Este lamentable estado de la Unión parece confirmar la «*no-demos thesis*» [tesis de la ausencia de un pueblo]: Europa no *puede* darse una Constitución porque falta el «sujeto» constituyente. Según esta tesis, la Unión no podrá convertirse en una comunidad política con una identidad propia «porque no hay un pueblo europeo». Este argumento se basa en el supuesto de que sólo una nación vinculada por una lengua, una tradición y una historia común ofrece la base necesaria para una comunidad política. Pues los miembros de una comunidad política sólo pueden y quieren aceptar sus derechos y obligaciones mutuas, y sólo confían en un respeto equitativo de estas normas, si existe una base de ideales y orientaciones axiológicas comunes. Quisiera mostrar que esta interpretación, aun cuando parece avalada a primera vista por la historia del Estado nacional europeo, no resiste un examen más detenido (1). Es verdad que hoy en día hay que dar una respuesta negativa a la pregunta de si existe algo así como una identidad europea. Pero también es cierto que la pregunta está mal planteada en estos términos. Lo que importa son las condiciones que deben cumplirse para que los ciudadanos *puedan* ampliar su solidaridad ciudadana más allá de sus respectivas fronteras nacionales, con el objetivo de lograr una inclusión recíproca (2).

1) En el marco del Estado nacional europeo surgió entre los ciudadanos una solidaridad abstracta, mediada jurídicamente. Esta nueva forma política de solidaridad entre extraños se formó al mismo tiempo que una conciencia nacional igualmente nueva. El modo en que los vínculos locales, regionales y dinásticos con los poderes fundados en la religión se ampliaron hasta convertirse en una conciencia política de pertenencia activa a una nación democráticamente constituida es un ejemplo de fluidificación comunicativa de obligaciones y lealtades tradicionales. Pues la conciencia nacional es (en la forma de una naturalidad creada artificialmente) una formación de la conciencia enteramente moderna. La imagen de la historia nacional se construyó con la ayuda académica de historiadores y etnólogos, de juristas, lingüistas y expertos en literatura; se introdujo soterrada-

4. Con esto recojo una preocupación expresada por H. Schneider (en una conferencia pronunciada en enero de 2004 sobre el núcleo europeo).

mente en los procesos educativos a través de la escuela y la familia, se difundió a través de los medios de comunicación de masas, y mediante la movilización de los reclutas obligados a hacer el servicio militar quedó anclada en la mentalidad de generaciones enteras entusiastas de la guerra.

En general transcurrió casi un siglo hasta que este proceso hubo penetrado en toda la población. Es evidente que sólo en la estela de este particularismo étnico-nacional ampliado se crearon también los vínculos igualitarios a los principios universalistas del Estado democráticamente constituido. Ahora bien, la fusión de estos dos elementos (nacionalismo y republicanismo), característica del Estado nacional, se ha relajado, y no sólo en Alemania, tras dos guerras mundiales y tras los excesos del nacionalismo radical. De ahí que, al abordar la cuestión de la posible ampliación de la solidaridad del Estado nacional, debamos tener en cuenta las transformaciones de la solidaridad ciudadana que han tenido lugar en las últimas décadas.

Las mentalidades republicanas sólo se liberan de sus anclajes prepolíticos en la medida en que las prácticas democráticas despliegan una *dinámica propia* de autocomprensión pública. Parece favorable a esta dinámica propia de los discursos públicos, capaz de influir sobre la formación de la identidad, el hecho de que hoy los conflictos de intereses que surgen a propósito de la reforma de la sanidad o de la política de inmigración, o a propósito de cuestiones como la guerra de Irak o el servicio militar obligatorio, se traten a la luz de principios de justicia, en lugar de apelar al «destino de la nación». La «competencia por la localización» de las empresas es algo muy diferente de la lucha de la nación por el «espacio vital» o por un «lugar bajo el sol». La solidaridad ciudadana exige poca cosa: las cargas fiscales redimen de la obligación de sacrificar heroicamente la propia vida. Ya no estamos dispuestos a morir no sólo por Niza; tampoco por Berlín o París. (Por eso los países anglosajones, incluso contando con el servicio militar obligatorio, apenas hubiesen podido librar la guerra de Irak).

El ejemplo de una «política de la memoria» de intención autocrítica (que en los últimos tiempos se ha extendido mucho más allá de las fronteras de Alemania) ilustra cómo se forman y renuevan los vínculos del patriotismo constitucional en el medio *de la propia política*. Las discusiones políticas sobre la memoria del Holocausto, y en general de los masivos crímenes del régimen nacionalsocialista, han conseguido que los ciudadanos de la República Federal cobren conciencia de que su Constitución es un logro. Los ciudadanos no hacen suyos los principios de la Constitución en su contenido abstracto, sino de un modo concreto, sobre el trasfondo de la historia nacional propia. Como parte constituyente de una cultura liberal, estos principios deben hallar acomodo en el denso entramado de experiencias históricas y orientaciones axiológicas prepolíticas.

En nuestro contexto es importante un cambio de acento que tiene lugar en el tránsito a la formación de una conciencia postnacional: el peculiar cambio en la carga afectiva del Estado y la Constitución. Mientras la *conciencia nacional* cristaliza en torno a un Estado, en cuya configuración el pueblo mismo puede verse reflejado como un agente con capacidad de acción colectiva, en cambio la *solidaridad de los ciudadanos del Estado* brota de la condición de miembros de una comunidad política de libres e iguales constituida democráticamente. Ya no ocupa el primer plano la autoafirmación del colectivo hacia el exterior, sino la preservación de un orden liberal en el interior. Al transformase la *identificación con el Estado* en una *orientación por la Constitución*, los principios constitucionales universalistas adquieren en cierto modo la primacía sobre los contextos particulares en los que en cada caso se inscribe la historia nacional del Estado.

Este cambio de una identidad centrada en el Estado a una orientación por la Constitución pone de manifiesto, ya en el marco del Estado nacional, la estructura de una «solidaridad entre extraños» que en su mismo origen es abstracta y está mediada jurídicamente. Y esta estructura es manifiestamente favorable a una ampliación transnacional de la solidaridad del Estado nacional. Cuanto más se dirige la atención al mismo contenido universalista traspasando las fronteras nacionales, tanto menos controvertidos son los principios jurídicos que desde hace ya tiempo determinan la construcción de organizaciones supranacionales y la jurisdicción de los tribunales internacionales. De todo ello me interesa sobre todo un aspecto: cuanto más predomina un vínculo de patriotismo constitucional sobre la vinculación al Estado, tanto mayor es la afinidad a un proceso que hoy observamos a nivel supranacional: el gradual «desacoplamiento de la Constitución y el Estado»[5].

2) Las constituciones fundan una asociación de miembros de una comunidad jurídica, los Estados organizan las capacidades de acción. Históricamente, los Estados nacionales surgieron de situaciones revolucionarias en que los ciudadanos conquistaron sus libertades contra un poder estatal represivo. Las constituciones postnacionales

5. H. Brunkhorst, «Verfassung ohne Staat?»: *Leviathan* 30/4 (2004), pp. 530-543.

carecen de este *pathos*, pues surgen de una situación completamente diferente. Los Estados que adoptaron hace ya tiempo la forma de Estados constitucionales se ven hoy expuestos a los riesgos de una sociedad mundial crecientemente interdependiente. Responden a estos riesgos creando órdenes supranacionales que van más allá de una mera coordinación de las actividades de los Estados particulares[6]. Las comunidades y organizaciones internacionales se dan la forma de constituciones o de otros tratados funcionalmente equivalentes, sin adquirir por ello un carácter estatal. Estas asociaciones políticas constitucionales anticipan hasta cierto punto la creación de capacidades de acción supranacional. Un relativo desacoplamiento de la Constitución y el Estado se muestra, por ejemplo, en la circunstancia de que las comunidades supranacionales como la ONU o la Unión Europea no disponen de ese monopolio de los medios para ejercer la violencia legítima que ha servido al moderno Estado administrativo, jurídico y fiscal como garantía de su soberanía. Por ejemplo, a pesar del acuartelamiento de medios coercitivos, descentralizado y asignado a los Estados nacionales, el derecho europeo estatuido en Bruselas y Luxemburgo tiene prioridad sobre las leyes nacionales y se aplica inapelablemente en los Estados miembros, por lo que Dieter Grimm puede afirmar que los tratados de la Unión Europea son ya una «Constitución».

Por supuesto, en relación con la cuestión de una posible ampliación de la solidaridad de los ciudadanos del Estado más allá de las fronteras nacionales debemos atender a ciertas diferencias características entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Para que la ONU funcione, incluya a todos los Estados y ya no admita demarcaciones sociales entre *ins* y *outs*, es suficiente una estrecha base de legitimación, en la medida en que esta organización limite sus funciones a la política de derechos humanos y a asegurar la paz. Para la solidaridad entre ciudadanos cosmopolitas basta la indignación moral unánime ante los incumplimientos evidentes de la prohibición del uso de la fuerza y ante las masivas violaciones de los derechos humanos. Ya hoy podemos observar *in statu nascendi* las estructuras comunicativas de una esfera pública mundial que resulta imprescindible para la formación de esta solidaridad. También se perfilan ya las disposiciones culturales necesarias para que se produzcan reacciones morales

6. M. Zürn, «Democratic Governance Beyond the Nation State: The EU and Other International Institutions»: *European Journal of International Relations* 6 (2000), pp. 183-221.

unánimes a escala mundial. Con otras palabras: probablemente no es un obstáculo insuperable la exigencia funcional de una integración débil de la sociedad cosmopolita mediada por reacciones afectivas negativas a los actos de criminalidad de masas que perciben los ciudadanos (y que persigue el Tribunal Penal Internacional).

Pero este potencial no basta para la necesidad de integración de una Unión Europea que, como queremos suponer, aprende a hablar hacia el exterior con una sola voz y asume en el interior las competencias necesarias para llevar a cabo una política configuradora. La solidaridad entre los ciudadanos de una comunidad política, por grande y heterogénea que sea su composición, no puede crearse *únicamente* a través de las fuertes obligaciones negativas de una moral deontológica universalista (en el caso de la ONU, a través de la prohibición de las guerras de agresión y de las violaciones masivas de derechos humanos). Los ciudadanos que se identifican recíprocamente como miembros de una determinada comunidad política actúan más bien con la conciencia de que «su» comunidad destaca frente a otras por una forma de vida preferida colectivamente, o en todo caso aceptada tácitamente. Este tipo de *ethos* político ya no es algo que brote naturalmente. Se produce de una forma transparente como resultado de una autocomprensión política que siempre acompaña a los procesos democráticos, y se da a conocer a los propios implicados como algo construido.

La conciencia nacional surgida en el siglo XIX era ya una construcción de este tipo, aunque todavía no lo era para los propios ciudadanos. Por eso la cuestión no es si «existe» una identidad europea, sino si los foros nacionales pueden abrirse unos a otros de tal modo que pueda desarrollarse la dinámica propia de una formación común de la opinión y la voluntad políticas en torno a temas europeos. Sólo en la estela de los procesos democráticos puede formarse hoy una autocomprensión política de los europeos, por supuesto sin que ello implique una segregación peyorativa de los ciudadanos de otros continentes.

La estructura de la solidaridad ciudadana no presenta ningún obstáculo para su posible ampliación más allá de las fronteras nacionales. No obstante, el aumento de confianza no es sólo la *consecuencia* de la formación común de la opinión y la voluntad políticas, sino también su *condición*. Hasta ahora la unificación de Europa se ha realizado en la forma de un proceso circular de este tipo. También hoy el camino que conduce a una profundización democrática de la Unión, y al necesario entrelazamiento de las esferas públicas nacio-

nales, pasa obligatoriamente por un capital de confianza *ya acumulado*. En este contexto es imposible sobreestimar la importancia de la reconciliación de Francia y Alemania.

Aún no se ha mitigado la fuerza de escisión que poseen las historias nacionales divididas y las experiencias históricas que recorren el suelo europeo como fallas geológicas. El terremoto provocado por una política del gobierno Bush en Irak que vulnera el derecho internacional ha escindido también a nuestros países a lo largo de estas fisuras históricas. El potencial contenido en la memoria nacional tiene una especial fuerza explosiva porque los Estados nacionales son al mismo tiempo los «soberanos de los tratados europeos». Otros conflictos (como los que existen entre grandes regiones, situaciones de clase, comunidades religiosas, alianzas entre partidos, cohortes de candidatos a la incorporación, o entre la magnitud o el peso económico de los Estados miembros) se refieren a constelaciones de intereses que se entrecruzan y superponen a escala transnacional, de tal modo que podrían tener más bien un efecto de entrelazamiento para la Unión Europea.

III

Así pues, si hoy son nuevamente tales antagonismos de raigambre histórica los que impiden el proceso de unificación europea, la concepción de las «distintas velocidades» vuelve a ser actual. Antes de perderse, como el ministro alemán de Asuntos Exteriores, en ensoñaciones acerca de las ambiciosas tareas estratégicas que la Unión Europea ampliada tiene en el mundo[7], las élites políticas deberían reflexionar sobre las limitaciones de una gestión burocrática. Deben responder ante todo a la cuestión de cómo y dónde la controvertida cuestión de la finalidad de la unificación de Europa podría convertirse, con perspectivas de éxito, en el tema de un proceso de autocomprensión de los propios ciudadanos. La identidad política de los ciudadanos, sin la que Europa no puede adquirir capacidad de acción, sólo se forma en una esfera pública transnacional. Esta formación de la conciencia se sustrae a la intervención de las élites situadas por encima de los ciudadanos, y a diferencia del tráfico de mercancías y capitales en el espacio común económico y monetario, no es posible «producirla» mediante decisiones administrativas.

7. Véase *supra*, nota 1.

III

MIRADAS SOBRE UN MUNDO CAÓTICO

7

UNA ENTREVISTA SOBRE LA GUERRA Y LA PAZ[1]

Pregunta: *También usted se ha mostrado muy crítico con la guerra que Estados Unidos ha emprendido en Afganistán e Irak. Pero durante la crisis de Kosovo apoyó el mismo unilateralismo y justificó una forma de «humanismo militar», por emplear la expresión de Chomsky. ¿Cómo diferencia usted estos casos: Irak y Afganistán por un lado, y Kosovo por otro?*

Jürgen Habermas: Sobre la intervención en Afganistán me pronuncié cautelosamente en la entrevista con Giovanna Borradori: tras el 11 de septiembre, el gobierno talibán se negó a retirar inequívocamente su apoyo al terrorismo de Al Qaeda. Hasta ahora el derecho internacional no estaba concebido para situaciones como ésta. Pero las objeciones que yo tenía entonces no eran de naturaleza jurídica, como en la campaña de Irak. Con independencia de la posterior proliferación de maniobras de engaño del actual gobierno estadounidense, la última guerra del Golfo ha supuesto un quebrantamiento manifiesto del derecho internacional, con el que Bush incluso amenazó públicamente a las Naciones Unidas desde septiembre de 2002. No se daba ninguna de las dos circunstancias que hubiesen podido justificar tal intervención: ni existía una resolución correspondiente del Consejo de Seguridad, ni tampoco un ataque inminen-

1. Eduardo Mendieta, profesor de filosofía en la New York State University en Stoney Brook, realizó esta entrevista en noviembre de 2003. Una entrevista anterior con Mendieta, realizada en el verano de 1999, apareció en J. Habermas, *Zeit der Übergänge*, Frankfurt a.M., 2001, pp. 173-196 [*Tiempo de transiciones*, trad. de R. de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2004, pp. 187-210].

te por parte de Irak. Esto era algo completamente independiente de si finalmente se encontrarían armas de destrucción masiva en Irak. Para una ataque preventivo no sirven las justificaciones ulteriores: nadie tiene derecho a emprender una guerra fundándose en sospechas.

Aquí tiene usted la diferencia con la situación de Kosovo, cuando Occidente tuvo que decidir, tras las experiencias acumuladas en la guerra de Bosnia (¡piense usted en el desastre de Srebrenica!) si prefería asistir a otra limpieza étnica de Milosevic, o bien intervenir, sin que aparentemente estuviesen en juego sus propios intereses. Es cierto que el Consejo de Seguridad fue bloqueado. Con todo, existían dos razones legitimadoras, una formal y otra informal, aunque estas razones no pudiesen sustituir la obligatoria aprobación del Consejo de Seguridad que prevé la Carta de las Naciones Unidas. Por un lado, se podía apelar al mandato de socorro *erga omnes* (dirigido a todos los Estados) en caso de amenaza de genocidio, que sigue siendo un sólido elemento constitutivo del derecho internacional consuetudinario. Por otro lado, también podía ponerse en el platillo de la balanza el hecho de que la OTAN representa una alianza de Estados liberales que en su estructura interna dan cuenta de los principios de la Declaración de Derechos Humanos de la ONU. Compare usted esto con la «coalición de voluntarios» que ha escindido Occidente y que incluye a Estados que desprecian los derechos humanos, como Uzbekistán o la Liberia de Taylor.

Igualmente importante es la perspectiva desde la que los países de la Europa continental como Francia, Italia y Alemania justificaron en aquel momento su participación en la intervención en Kosovo. A la espera de la aprobación posterior del Consejo de Seguridad, interpretaron esta intervención como una «anticipación» de un derecho cosmopolita eficaz, como un paso en el camino que conduce del derecho internacional clásico a esa «situación cosmopolita» que Kant tenía presente y que garantiza la protección jurídica de los ciudadanos incluso contra sus propios gobiernos criminales. Ya en esa época constaté, en un artículo publicado en *Die Zeit* el 29 de abril de 1999, una diferencia característica entre los europeos continentales y los anglosajones:

> Una cosa es que Estados Unidos, siguiendo una tradición política admirable a pesar de todo, desempeñe el papel de garante del orden hegemónico asumiéndolo desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos. Y otra cosa muy distinta es que interpretemos el precario tránsito de la política de poder clásica hacia una situación

> cosmopolita como un proceso de aprendizaje que debe abordarse en común. La perspectiva más amplia y ambiciosa nos exhorta también a ser más cautos. La autorización de la OTAN independientemente de la ONU no debe convertirse en la norma.

—Derrida y usted publicaron el 31 de mayo una especie de manifiesto titulado «El 15 de febrero, o lo que une a los europeos. En defensa de una política exterior común, comenzando por el núcleo europeo». Derrida declara en un prólogo que suscribe el artículo, que ha redactado usted. ¿Cómo es que dos grandes espíritus que desde hace dos décadas se han mirado con mutua desconfianza por encima del Rin (y que, como algunos afirman, se han hablado sin comprenderse entre sí) de repente se ponen de acuerdo para publicar en común un documento tan importante? ¿Se trata simplemente de «política», o el texto que han firmado en común es también un «gesto filosófico»? ¿Un indulto, una tregua, una reconciliación, un regalo político?

—No tengo ni idea de lo que Derrida contestaría a estas preguntas. Para mi gusto, con estas fórmulas le da usted a este asunto demasiada importancia. En primer lugar, se trata, naturalmente, de un posicionamiento político en el que Derrida y yo estamos de acuerdo (como, por lo demás, ha sucedido a menudo en los últimos años). Cuando la guerra de Irak terminó oficialmente y muchos temían que los gobiernos «reacios a cooperar» hincasen la rodilla ante Bush, envié una carta a Derrida (como también a Eco, Muschg, Rorty, Savater y Vattimo) invitándole a participar en una iniciativa común. (Paul Ricoeur fue el único que prefirió abstenerse por razones políticas; Eric Hobsbawm y Harry Mulisch no pudieron participar por razones personales.) Derrida tampoco podía escribir un artículo propio, porque en esta época tuvo que someterse a un tratamiento médico molesto. Pero quería participar, y me sugirió el procedimiento que después hemos seguido. Yo me alegré. Nos habíamos encontrado por última vez en Nueva York, tras el 11 de septiembre. Ya hacía algunos años que habíamos retomado el diálogo filosófico, en Evanston, en París y en Francfort. De modo que en esta ocasión no hacían falta grandes gestos.

Con ocasión de la recepción del premio Adorno, Derrida pronunció en la iglesia de San Pablo de Francfort un discurso sumamente sensible que manifestaba de manera impresionante la afinidad espiritual de ambos. Algo así no deja de conmoverle a uno. Por lo demás, Derrida y yo estamos vinculados más allá de la política por

la referencia filosófica a un autor como Kant. Sin embargo, nos separa el Heidegger tardío, pues ambos somos aproximadamente de la misma edad, pero tenemos un trasfondo biográfico muy diferente. Derrida hace suyo el pensamiento del último Heidegger desde la perspectiva de inspiración judía de un Lévinas. Para mí, Heidegger es un filósofo que fracasó como ciudadano, en 1933 y sobre todo después de 1945. Pero también me parece sospechoso como filósofo, porque en los años treinta interpretó a Nietzsche exactamente como el neopagano que entonces estaba en boga ver en él. A diferencia de Derrida, que confiere al «pensamiento rememorativo» [*Andenken*] una interpretación que comparte el espíritu de la tradición monoteísta, yo considero que el inservible «pensamiento del ser» de Heidegger es una nivelación de ese umbral de la historia de la conciencia que Jaspers llamó la época axial. A mi entender, Heidegger traiciona esa cesura, que caracterizan de manera diferente la agitación profética contenida en las palabras del monte Sinaí y la ilustración filosófica de un Sócrates.

Aunque Derrida y yo comprendemos la diversidad del trasfondo de motivaciones que animan a cada uno, una diferencia de interpretaciones no tiene que significar necesariamente una diferencia en las cuestiones mismas. En cualquier caso, «tregua» o «reconciliación» no son las expresiones adecuadas para referirse a un trato mutuamente amistoso y abierto.

—¿Por qué tituló ese ensayo «El 15 de febrero» y no, como propondrían algunos americanos, «El 11 de septiembre» o «El 9 de abril»? ¿Fue el 15 de febrero la respuesta de la historia universal al 11 de septiembre, en lugar de las campañas contra los talibanes y Sadam Husein?

—Eso es exagerado. La redacción del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* publicó el artículo, por cierto, con el siguiente titular: «Nuestra renovación. Después de la guerra: el renacimiento de Europa». Quizás pretendía restar importancia a las manifestaciones del 15 de febrero. La referencia a esa fecha pretendía recordar las mayores manifestaciones desde la segunda guerra mundial que tuvieron lugar en ciudades como Londres, Madrid y Barcelona, Roma, Berlín y París. Estas manifestaciones no fueron una respuesta al atentado del 11 de septiembre, que precisamente entre los europeos suscitó en seguida impresionantes muestras de solidaridad. Las manifestaciones expresaron más bien la indignación furiosa e impotente de una multitud muy heterogénea de ciudadanos, muchos de los cuales nunca habían

salido a la calle. El llamamiento a quienes se oponían a la guerra atacaba inequívocamente la política de los gobiernos propios y de sus aliados, una política embustera y contraria al derecho internacional. Esta protesta masiva me parece tan poco «antiamericana» como lo fue en su día nuestra protesta contra la guerra de Vietnam; con la triste diferencia de que entre 1965 y 1970 nosotros sólo tuvimos que sumarnos a las impresionantes protestas que tenían lugar en los propios Estados Unidos. Por eso también me alegró que mi amigo Richard Rorty se sumase espontáneamente a la iniciativa de los intelectuales del 31 de mayo, con un artículo que, por cierto, era el más agudo política y conceptualmente.

—Detengámonos un momento en el título original, que hace un llamamiento a una política exterior común para Europa «comenzando por el núcleo europeo». Este título sugiere que hay un centro y una periferia: los imprescindibles y los que no lo son. Para algunos esta expresión era un eco fantasmagórico de la distinción de Rumsfeld entre la «vieja» y la «nueva» Europa. Estoy seguro de que a Derrida y a usted la atribución de este parecido de familia les provoca dolor de cabeza. Usted, desde luego, ha abogado enérgicamente por una Constitución de la Unión Europea en la que no tengan cabida estas jerarquías de espacios geográficos. ¿A qué se refiere con el concepto de «núcleo europeo»?

—El «núcleo europeo» fue primero un término técnico que Schäuble y Lamer, los expertos en política exterior de la CDU, pusieron en circulación a principios de los años noventa para recordar la función pionera de los seis miembros fundadores de la Comunidad Europea, en un momento en que el proceso de unificación europea se había estancado una vez más. Al igual que hoy, en aquel momento se trataba de resaltar la fuerza impulsora de Francia, los Estados del Benelux, Italia y Alemania en la «profundización» de las instituciones de la Unión Europea. En los últimos tiempos, la cumbre de jefes de gobierno de la UE en Niza incluso tomó oficialmente la resolución de optar por una «cooperación reforzada» de algunos Estados miembros en campos políticos particulares. Hoy este mecanismo ha quedado integrado en el proyecto de la Constitución europea con el nombre de «cooperación estructurada». Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica y últimamente incluso Gran Bretaña hacen uso de esta opción para construir en común unas fuerzas armadas europeas. Por supuesto, la administración norteamericana ejerce una presión considerable

sobre Gran Bretaña para impedir la construcción de un cuartel general europeo que ya sólo mantenga con la OTAN una relación de asociación. En este sentido, el «núcleo europeo» es ya una realidad.

Por otro lado, en la Europa escindida y debilitada deliberadamente por Rumsfeld y consortes, esta expresión es hoy, naturalmente, una consigna. En una situación en que, tras la ampliación hacia el Este, la Unión Europea apenas es gobernable, la idea de una política exterior y de seguridad común que parta del núcleo europeo despierta ciertos recelos, ante todo en aquellos países que rechazan una mayor integración por razones históricas muy comprensibles. Algunos Estados miembros quieren mantener su espacio nacional de acción. Les interesa más el actual procedimiento de decisión, predominantemente intergubernamental, que la consolidación de instituciones supranacionales que tomen sus decisiones por un sistema de mayorías en ámbitos políticos cada vez más amplios. De modo que a los países de nuevo ingreso de la Europa del Este les preocupa su soberanía nacional recién conquistada, mientras que Gran Bretaña teme por su *special relationship* con Estados Unidos.

La política de escisión que practica Estados Unidos ha encontrado en Aznar y Blair dos auxiliares solícitos. En Europa esta maniobra descarada impactó sobre la línea de ruptura que desde hace tiempo existe en estado latente entre los integracionistas y sus adversarios. El «núcleo europeo» es una respuesta a ambas cosas: al larvado conflicto intraeuropeo acerca de la «finalidad» del proceso de unificación, un conflicto que existe con entera independencia de la guerra de Irak; y al estímulo que este conflicto recibe actualmente desde el exterior. Las reacciones al lema del «núcleo europeo» son tanto más inquietas cuanto más invitan a esta respuesta las presiones exteriores e interiores. El unilateralismo hegemónico del gobierno estadounidense desafía directamente a Europa a que por fin aprenda a hablar con una sola voz en política exterior. Pero en vista del bloqueo de la profundización de la Unión Europea, sólo podremos aprender a hacerlo si comenzamos por el centro.

Durante décadas, Francia y Alemania han asumido a menudo esta función. Preceder no significa excluir. Las puertas están abiertas para todos. La desairada crítica que nuestra iniciativa ha suscitado sobre todo en Gran Bretaña y los países del este de Europa se explica también por la provocadora circunstancia de que el impulso para una política común del núcleo europeo en materia de política exterior y de seguridad llegó en el momento oportuno, cuando en toda Europa una abrumadora mayoría de la población había rechazado la participación en la aventura de Bush en Irak. Este elemento provocativo me pareció muy oportuno para nuestra iniciativa del 31 de mayo. Desgraciadamente, no se produjo a partir de él una discusión fructífera.

—Sabemos, claro está, que Estados Unidos se ha servido de la «nueva» Europa contra la «vieja» también a través de su influencia en la OTAN. ¿El futuro de la Unión Europea depende más del debilitamiento o del reforzamiento de la OTAN? ¿Se podría y se debería sustituir la OTAN por algo distinto?

—La OTAN ha cumplido una función importante durante la guerra fría, y también después, aunque no deba repetirse una actuación independiente, como fue la intervención en Kosovo. No obstante, la OTAN no tendrá futuro si Estados Unidos la considera cada vez menos como una alianza sometida a la obligación de consulta y cada vez más como el instrumento de la política unilateral de una potencia mundial, determinada por sus intereses nacionales. La OTAN quizás debe su peculiar fuerza a que no se agota en la función de una alianza militar con capacidad de ofensiva, sino que junto a esta capacidad de ofensiva posee el valor añadido de una *doble legitimación:* a mi juicio, la existencia de la OTAN sólo se justifica si se trata de una alianza de Estados indudablemente liberales que declare actuar sólo en consonancia con la política de derechos humanos de las Naciones Unidas.

—«Los americanos vienen de Marte, los europeos, de Venus», afirma Robert Kagan en un ensayo que ha despertado mucho interés entre los discípulos neoconservadores de Strauss pertenecientes a la administración Bush. Este ensayo, que originalmente iba a llamarse «Poder y debilidad», podría interpretarse incluso como el manifiesto sobre el que después se basaría Bush para elaborar su doctrina de la seguridad nacional. Kagan distingue entre americanos y europeos llamando «hobbesianos» a unos y «kantianos» a los otros. ¿Es verdad que los europeos han ingresado en el paraíso postmoderno de la paz perpetua, mientras los americanos permanecen obstinadamente fuera de ese paraíso, en el mundo hobbesiano de la política de poder, para montar guardia en los muros de ese bastión del que los europeos disfrutan, pero que no pueden defender?

—Esa comparación filosófica no lleva muy lejos: el propio Kant fue en cierto modo un fiel discípulo de Hobbes; en todo caso, no descri-

bió con menor sobriedad que éste el derecho coercitivo moderno y el carácter de la dominación estatal. Haríamos mejor en dejar de lado la conexión precipitada y expeditiva que Kagan establece entre estas tradiciones filosóficas y las mentalidades y políticas nacionales. Las diferencias de mentalidad que cabe constatar desde la distancia entre los anglosajones y los europeos continentales reflejan experiencias históricas que vienen de lejos; pero no veo ninguna relación entre estas diferencias y unas estrategias políticas que cambian a corto plazo.

Es verdad que, en su intento de separar a los lobos de las ovejas, Kagan hace referencia a algunos hechos: el terror nazi sólo fue doblegado mediante el despliegue de la fuerza militar y, en última instancia, por la intervención de Estados Unidos. Durante la guerra fría, los europeos pudieron construir, y luego desmantelar, sus Estados de bienestar sólo bajo la protección del escudo atómico de Estados Unidos. En Europa, especialmente en la parte central (que es la que tiene mayor población) se han extendido las mentalidades pacifistas. Con sus presupuestos militares relativamente bajos y sus fuerzas armadas mal equipadas, de momento los países europeos sólo pueden oponer palabras vacías al imponente poder militar de Estados Unidos.

Por supuesto, la caricaturesca interpretación que Kagan hace de estos hechos me anima a hacer los siguientes comentarios:

— hay que agradecer la victoria sobre la Alemania nazi también a la lucha del Ejército Rojo, que sufrió muchas bajas;

— la constitución social y el peso económico de Europa son factores de un poder «blando», no militar, que asegura a los europeos una influencia nada despreciable en la correlación global de fuerzas;

— en la Alemania actual, también como consecuencia de la *reeducation* norteamericana, predomina un loable pacifismo que, sin embargo, no ha impedido que la República Federal participase en las intervenciones de la ONU en Bosnia, en Kosovo, en Macedonia, en Afganistán y finalmente en el Cuerno de África;

— por último, es Estados Unidos el que pone impedimentos a los planes de crear unas fuerzas armadas europeas independientes de la OTAN.

Pero con este intercambio de ataques nos situamos en un nivel de discusión equivocado. Lo que considero completamente falso es la estilización unilateral que hace Kagan de la política de Estados Unidos en el curso del siglo pasado. El conflicto entre «realismo» e «idealismo» en política exterior y de seguridad no enfrentó a los dos continentes, sino que se desarrolló en el seno de la propia política estadounidense. Es cierto que la estructura bipolar del poder mun-

dial entre 1945 y 1989 forzó una política de equilibrio del terror. Durante la guerra fría la competencia de los dos sistemas dotados de armamento nuclear constituyó el trasfondo de la extraordinaria influencia que pudo ejercer en Washington la escuela «realista» de las relaciones internacionales. Pero no por eso debemos olvidar el impulso que el presidente Wilson dio a la fundación de la Sociedad de Naciones tras la primera guerra mundial, ni tampoco la influencia que ejercieron en París los juristas y políticos norteamericanos incluso después de que el gobierno de Estados Unidos se retirase de la Sociedad de Naciones. Sin Estados Unidos no se hubiese llegado al pacto Briand-Kellog, la primera proscripción de las guerras de agresión en el derecho internacional. Pero, sobre todo, la política del vencedor de 1945 que inició todavía Franklin D. Roosevelt se aviene mal con la imagen militarista de la función de Estados Unidos que traza Kagan. En su *Undelivered Jefferson Day Address* del 11 de abril de 1945, Roosevelt formula esta exigencia: «Más que el final de la guerra queremos que finalice el comienzo de todas las guerras».

Durante este periodo el gobierno de Estados Unidos se situó a la cabeza del nuevo internacionalismo y tomó en San Francisco la iniciativa de la fundación de las Naciones Unidas. Estados Unidos fue la fuerza impulsora de la ONU, que no en vano tiene su sede en Nueva York. Puso en marcha las primeras convenciones de derechos humanos, se comprometió con la vigilancia global y la persecución judicial y militar de las violaciones de los derechos humanos, e impuso a los europeos (al principio contra la resistencia de los franceses) la idea de una unificación política de Europa. Este periodo de incomparable internacionalismo desató en las décadas siguientes una ola de innovaciones en el derecho internacional que durante la guerra fría quedaron bloqueadas, pero que desde 1989 se han aplicado parcialmente. En ese momento aún no estaba decidido en modo alguno si la superpotencia que sobrevivió a la guerra fría retornaría a su función de liderar la marcha hacia un orden jurídico cosmopolita, o si recaería en el papel imperialista de un poder hegemónico bienintencionado que se sitúa más allá del derecho internacional.

George Bush, el padre del actual presidente, tenía ideas distintas de las de su hijo acerca del orden mundial, aunque, por supuesto, esas ideas estaban perfiladas sólo muy vagamente. Es cierto que el unilateralismo del gobierno actual y la reputación de algunos de sus más influyentes miembros y consejeros neoconservadores traen

a la memoria algunos precedentes: el rechazo del Protocolo sobre el cambio climático, del Acuerdo sobre armas atómicas, bacteriológicas y químicas, de la Convención sobre minas, del Protocolo para el acuerdo sobre los llamados niños soldados, etc. Pero Kagan sugiere una falsa continuidad. El abandono definitivo del internacionalismo le estaba reservado al nuevo gobierno Bush. El rechazo del Tribunal Penal Internacional que ya se había creado fue algo más que una descortesía. Pero la ofensiva marginación de las Naciones Unidas y el desprecio desconsiderado del derecho internacional, de los que este gobierno tendrá que responder, no deben presentarse como si fuesen la expresión consecuente de una constante que domina la política exterior norteamericana. Este gobierno, que ha marrado tan manifiestamente su objetivo declarado de defender sus intereses nacionales, es destituible. ¿Por qué no habría de relevarlo el año que viene un gobierno que desmienta a Kagan?

—*En Estados Unidos, la «guerra contra el terrorismo» se ha convertido en una «guerra contra las libertades civiles» y ha envenenado la infraestructura jurídica que hace posible una cultura democrática. La orwelliana* Patriot Act *es una victoria pírrica, en la que los vencidos somos nosotros y nuestra democracia. ¿Ha afectado la «guerra contra el terrorismo» a la Unión Europea de forma parecida? ¿O la experiencia con el terrorismo de los años setenta ha inmunizado a los europeos contra la renuncia a las libertades civiles en favor del Estado de seguridad?*

—Creo que no. En la República Federal de Alemania las reacciones al otoño del 77 fueron bastante histéricas. Además, hoy nos encontramos ante otro tipo de terrorismo. No sé qué habría sucedido si las Torres Gemelas hubiesen sido derribadas en Berlín o en Francfort. Naturalmente, los «paquetes de medidas de seguridad» que tras el 11 de septiembre también se adoptaron entre nosotros no tienen el alcance asfixiante ni la desmesura anticonstitucional que tienen las temibles regulaciones impuestas en Estados Unidos, y que mi amigo Ronald Dworkin ha analizado y criticado en unos términos que no admiten equívocos. Si existen a este respecto diferencias de mentalidad y de praxis política entre ambos lados del Atlántico, yo las buscaría más bien en el trasfondo de experiencias históricas. Quizás la muy comprensible conmoción que provocó el 11 de septiembre fue realmente mayor en Estados Unidos de lo que habría sido en un país europeo acostumbrado a la guerra; no hay modo de saberlo.

Sin duda el fervor patriótico que siguió a la conmoción era típicamente norteamericano. Pero yo buscaría en otra parte la clave de las restricciones de los derechos fundamentales que usted menciona (la violación de la Convención de Ginebra en Guantánamo, la creación del Homeland Security Department, etc.). La militarización de la vida en el interior y el exterior del país, la política belicista que se contagia de los métodos del adversario y que reintroduce el Estado hobbesiano en el escenario mundial, en un momento en el que la globalización de los mercados parecía marginar enteramente el elemento político: todo esto no habría sido sancionado con abrumadoras mayorías electorales por parte de la población estadounidense, que es una población políticamente ilustrada, si el gobierno no hubiese instrumentalizado la conmoción del 11 de septiembre con presiones, con una propaganda desvergonzada y con una deliberada dosificación del sentimiento de inseguridad. Para un escaldado observador europeo como yo resultaba desconcertante la intimidación y el adoctrinamiento sistemático de la población, así como la restricción del espectro de opiniones admisibles que tuvo lugar en los meses de octubre y noviembre de 2002, cuando yo estaba en Chicago. Éstos ya no eran «mis» Estados Unidos. Pues desde que tenía dieciséis años, gracias a una razonable *reeducation-policy* [política de reeducación] de las potencias de ocupación, mi pensamiento político se nutre de los ideales norteamericanos de finales del siglo XVIII.

—*En la conferencia que pronunció en la sesión plenaria del Congreso Mundial de Filosofía celebrado este año en Estambul, usted dijo que, en las condiciones de la constelación postnacional, la seguridad internacional se ve amenazada de un modo nuevo desde tres flancos: el del terrorismo internacional, el de los Estados criminales y el de esas nuevas guerras civiles que surgen en Estados que se desmoronan. Sobre todo, me interesa la siguiente cuestión: ¿es el terrorismo algo a lo que los Estados democráticos pueden declarar la guerra?*

—Sea o no democrático, normalmente un Estado sólo puede emprender una guerra contra otros Estados, si es que la palabra «guerra» ha de conservar un sentido preciso. Por ejemplo, si un gobierno emplea la fuerza militar contra un grupo de rebeldes, este método recuerda a la guerra, pero la fuerza militar cumple aquí una función diferente: el Estado sigue velando por la paz y el orden dentro de las fronteras territoriales cuando los órganos policiales ya no son suficientes. Sólo puede hablarse de «guerra civil» cuando fracasa este intento de res-

tablecer la paz por la fuerza y el propio gobierno se rebaja a la condición de una más de las partes en conflicto. Pero esta analogía léxica con las guerras entre Estados sólo es acertada en un aspecto: con el desmoronamiento del poder estatal, también entre las partes enfrentadas en una guerra civil surge la simetría normal entre Estados que libran una guerra. Sin embargo, falta aquí el verdadero sujeto de las acciones bélicas: el poder organizativo y coercitivo de un Estado. Disculpe usted esta prolijidad conceptual, pero con el terrorismo internacional (es decir, el terrorismo que opera dispersamente a escala mundial, crecientemente descentralizado y articulado sólo en redes difusas) nos enfrentamos a un fenómeno nuevo, que no debemos asimilar precipitadamente a otros fenómenos ya conocidos.

Sharon y Putin pueden sentirse alentados por Bush, pues éste lo mete todo en un mismo saco. Como si Al Qaeda no fuese algo distinto de la lucha de partisanos vinculada a un territorio, como la que representan los movimientos terroristas de independencia o de resistencia (en Irlanda del Norte, Palestina, Chechenia, etc.). Al Qaeda difiere también de las guerras terroristas entre bandas y tribus de corruptos señores de la guerra que tienen lugar en las ruinas de una descolonización fracasada; y sus crímenes también son distintos de los que cometen los gobiernos de los Estados que hacen la guerra contra sus propias poblaciones con limpiezas étnicas y genocidios, o los que apoyan el terrorismo global, como por ejemplo el gobierno talibán. Con la guerra de Irak el gobierno de Estados Unidos ha emprendido un intento no sólo ilegal, sino también inútil, de sustituir por una guerra asimétrica entre Estados la asimetría que existe entre un Estado dotado de un armamento muy avanzado tecnológicamente y una red terrorista inasible, que hasta hora trabaja con puñales y explosivos. Las guerras entre Estados son asimétricas cuando la victoria de un atacante que no pretende una derrota convencional, sino la destrucción de un régimen, está prefijada *a priori* en razón de una correlación de fuerzas transparente. Piense usted en el despliegue de tropas que durante meses tuvo lugar en las fronteras de Irak. No hace falta ser experto en terrorismo para darse cuenta de que por esta vía no es posible destruir la infraestructura de una red, ni atacar la logística de Al Qaeda y sus vástagos, ni desecar el entorno del que se nutre este grupo.

—*Siguiendo el derecho internacional clásico, los juristas defienden la opinión de que el* ius ad bellum *trae consigo el* ius in bello, *como una restricción que le es inherente. Ya las detalladas definiciones de la*

Convención de La Haya sobre la guerra terrestre se proponían restringir la violencia que se ejerce en la guerra contra la población civil, contra los soldados capturados, contra el medio ambiente y la infraestructura de la sociedad afectada. Las reglas de la guerra también deben posibilitar una paz aceptable para todas las partes. Pero la monstruosa asimetría en la correlación de fuerzas tecnológicas y militares entre Estados Unidos y sus sucesivos adversarios (en Afganistán o Irak) hacen casi imposible atenerse al ius in bello. *¿No se debería acusar y perseguir judicialmente a Estados Unidos por los crímenes de guerra que ha cometido manifiestamente en Irak, y que sólo entre nosotros, en Estados Unidos, se ignoran deliberadamente?*

—Bueno, el Ministerio norteamericano de Defensa estaba exultante de orgullo precisamente a este respecto, por el empleo de armas de precisión que debían permitir mantener en un nivel relativamente bajo la pérdida de vidas humanas entre la población civil. Pero claro, cuando después leo en la edición vespertina del *New York Times* del 10 de abril de 2003 un informe sobre los muertos en la guerra de Irak, y me entero de cuáles son las reglas según las cuales Rumsfeld está dispuesto a asumir las *casualties* [bajas] que se produzcan entre la población civil, tampoco esa supuesta precisión ofrece ya ningún consuelo:

> Se ordenó a los comandantes del Ejército del Aire que solicitasen la aprobación del Secretario de Defensa, Donald L. Rumsfeld, siempre que un ataque aéreo pudiese causar la muerte de más de treinta civiles. Se propusieron más de cincuenta de estos ataques, y todos fueron aprobados.

No sé qué diría sobre esto el Tribunal Penal Internacional de La Haya. Pero considerando el hecho de que Estados Unidos no reconoce este tribunal, y dado que el Consejo de Seguridad tampoco puede tomar una decisión contra un miembro con derecho de veto, toda esta cuestión debe plantearse de otro modo.

Hay estimaciones prudentes que parten de una cifra de 20.000 iraquíes muertos desde que comenzó la guerra. Este número, monstruoso si se compara con las bajas propias, arroja luz sobre la sensación de obscenidad moral que nos provoca esta guerra asimétrica, por muy controladas (si es que no manipuladas) que estén las imágenes que aparecen en la televisión. *Esta asimetría de fuerzas cobraría un significado diferente* si no reflejase el poder abrumador y la impotencia de los contendientes bélicos, sino la fuerza *policial* de una organización mundial.

De acuerdo con la Carta fundacional, la ONU ha asumido ya hoy la tarea de salvaguardar la paz y la seguridad internacional, y de imponer a escala global la protección de los derechos humanos individuales. Supongamos contrafácticamente que estuviese a la altura de estas tareas. En tal caso, sólo podría cumplir sus funciones de un modo no selectivo si dispusiese de sanciones *capaces de intimidar* a los actores y Estados que quebrantasen las reglas. De este modo, la asimetría de fuerzas habría adquirido un carácter diferente.

La transformación infinitamente trabajosa, y todavía improbable, de las guerras punitivas arbitrarias y selectivas en acciones policiales autorizadas por el derecho internacional, no sólo exige la existencia de un tribunal imparcial que decida acerca de actos criminales suficientemente especificados. También necesitamos la transformación del *ius in bello* en un derecho de intervención que debería parecerse mucho más a los ordenamientos policiales intraestatales que a la Convención de La Haya sobre la guerra terrestre, cuyo diseño sigue aún el modelo de las *acciones bélicas*, y no el de las formas civiles de criminalidad y ejecución de las penas. Dado que también las intervenciones humanitarias ponen en juego la vida de inocentes, la fuerza requerida debería estar tan minuciosamente reglamentada que las supuestas acciones de una policía mundial perdiesen su condición de pretextos y pudiesen aceptarse en el mundo entero como lo que son. Un buen *test* son los sentimientos morales de los observadores globales. No es que la tristeza y la compasión puedan desaparecer, pero sí esa indignación espontánea ante algo obsceno, una indignación que muchos de nosotros hemos sentido al contemplar durante semanas el cielo de Bagdad iluminado por los ataques con misiles.

—*John Rawls contempla la posibilidad de que las democracias emprendan «guerras justas» contra Estados criminales* (unlawful states). *Pero usted mantiene su argumento de que ni siquiera los Estados indudablemente democráticos deben arrogarse el derecho de decidir según su propio criterio si deben librar una guerra contra un Estado supuestamente despótico, criminal o que constituye una amenaza para la paz. En su conferencia de Estambul usted afirma que nunca una sola parte puede pronunciar un juicio imparcial; ya sólo por esta razón cognitiva, el unilateralismo carecería de legitimidad, por muy bienintencionado que fuese el poder hegemónico: «Esta carencia no puede suplirse mediante una Constitución democrática en el interior del poder hegemómico». El* ius ad bellum, *que sin duda constituye el núcleo del derecho internacional clásico, ¿se ha quedado obsoleto para los casos de guerra justa?*

—El último libro de Rawls, *Law of Peoples**, ha sido criticado con razón, porque en él Rawls relaja los estrictos principios de justicia que deben cumplir los Estados constitucionales democráticos al aplicarlos al trato con Estados autoritarios o semiautoritarios, y pone en manos de los Estados democráticos particulares la protección de estos principios menos estrictos. En este contexto, Rawls cita con aprobación la teoría de la guerra justa de Michael Walzer. Ambos consideran deseable y posible la *justice among nations* [justicia entre las naciones], pero en cada caso concreto querrían confiar al juicio y la decisión de los Estados soberanos la imposición de la justicia internacional. Al igual que Kant, Rawls parece pensar en una vanguardia liberal de la comunidad de Estados, mientras que Walzer piensa más bien en las naciones que en cada caso quieran participar, con entera independencia de su constitución interna. A diferencia de Rawls, la desconfianza de Walzer hacia los procedimientos e instituciones supranacionales está motivada por reflexiones comunitaristas. La protección de la integridad de la forma de vida y del *ethos* arraigado en una comunidad estatalmente organizada debe tener preferencia sobre la imposición global de principios abstractos de justicia, siempre que ello no conduzca a genocidios y crímenes contra la humanidad. Es algo más fácil dilucidar la reflexión a la que se refiere la pregunta que usted me hace en la concepción de Walzer que en la tibia defensa rawlsiana del derecho internacional.

Desde el Pacto Briand-Kellogg de 1928 las guerras de agresión han quedado proscritas por el derecho internacional. El recurso a la fuerza militar ya sólo debía permitirse para defenderse. Con esta proscripción quedó suprimido el *ius ad bellum*, tal como lo interpretaba el derecho internacional clásico. Como las instituciones de la Sociedad de Naciones fundada tras la primera guerra mundial resultaron ser demasiado débiles, después de la segunda guerra mundial se autorizó a las Naciones Unidas a llevar a cabo operaciones que mantuviesen la paz, se les concedió la posibilidad de aplicar medidas coercitivas; y a cambio del derecho de veto, la ONU se diseñó para cooperar con las grandes potencias de la época. La Carta de las Naciones Unidas establece el primado del derecho internacional sobre

* J. Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass., 1999 [trad. cast., *El Derecho de Gentes*, Paidós, Barcelona, 2001].

los sistemas jurídicos nacionales. El acoplamiento de la Carta con la Declaración de Derechos Humanos y los amplios poderes que concede el capítulo VII al Consejo de Seguridad han desencadenado una ola de innovaciones jurídicas que, si bien hasta 1989 siguieron siendo una desaprovechada *fleet in being* [presencia disuasoria], han sido correctamente interpretadas como una «constitucionalización del derecho internacional». Con sus ciento noventa y tres Estados miembros, en la actualidad la ONU tiene una verdadera Constitución que establece los procedimientos conforme a los cuales han de constatarse y sancionarse las infracciones de las regulaciones internacionales. Ya no hay guerras justas e injustas, sino únicamente guerras legales o ilegales, es decir, justificadas o no justificadas *por el derecho internacional*.

Hay que tener presente este enorme impulso de la evolución del derecho para reconocer la ruptura radical que ha provocado el gobierno Bush, con una doctrina sobre la seguridad que ignora deliberadamente los supuestos jurídicos vigentes para el despliegue de la fuerza militar, así como con un ultimátum que pone al Consejo de Seguridad ante la alternativa de dar su bendición a la agresiva política de Estados Unidos en Irak, o bien hundirse él mismo en la insignificancia. En el nivel retórico de la legitimación, no se trataba en absoluto de una disolución «realista» de representaciones «idealistas». En la medida en que Bush quería eliminar un sistema injusto y democratizar la región de Oriente Medio, sus fines normativos no se oponían al programa de las Naciones Unidas. La cuestión controvertida no era si es posible en general la justicia entre naciones, sino cuál es la vía para realizarla. Empleando una retórica moral, el gobierno Bush ha dado carpetazo al proyecto kantiano de una *juridificación* de las relaciones internacionales, un proyecto que tiene doscientos veinte años.

La actitud del gobierno estadounidense sólo permite inferir que, desde su punto de vista, el derecho internacional ha quedado obsoleto *como medio* [*Medium*] para la resolución de conflictos interestatales y para imponer la democracia y los derechos humanos. La potencia mundial convierte ahora estos fines en el contenido públicamente declarado de una política que ya no apela al derecho, sino a valores éticos propios y convicciones morales propias: pone las propias fundamentaciones normativas en el lugar de los procedimientos jurídicos establecidos. Pero lo uno no puede sustituir a lo otro. La renuncia a los argumentos jurídicos siempre significa ignorar normas generales previamente reconocidas. Desde la perspectiva restringida de su propia cultura política y de su propia comprensión del

mundo y de sí mismo, ni siquiera el poder hegemónico mejor intencionado y con mejor voluntad puede estar seguro de comprender y tener en cuenta los intereses y la situación de los otros implicados. Esto vale tanto para los ciudadanos de una superpotencia democrática como para su élite política. Sin procedimientos jurídicos inclusivos que acojan a todas las partes implicadas y las estimulen a un mutuo intercambio de perspectivas, nada obliga a la parte dominante a renunciar a la perspectiva centralista de un gran imperio, es decir, nada la obliga a aceptar que su propia perspectiva interpretativa se descentre tanto como lo exige el punto de vista cognitivo de la consideración igualitaria de todos los intereses.

Incluso una potencia sumamente moderna como Estados Unidos recae en el falso universalismo de los imperios antiguos cuando sustituye el derecho positivo por la moral y la ética en cuestiones de justicia internacional. Desde la perspectiva de Bush, «nuestros» valores son valores universalmente válidos que todas las otras naciones deberían aceptar por su propio bien. El falso universalismo es un etnocentrismo ampliado hasta alcanzar dimensiones universales. Y aunque hoy aparezca con las trazas del comunitarismo, una teoría de la guerra justa que procede de tradiciones teológicas y iusnaturalistas no tiene nada que oponer a este falso universalismo. No digo que las argumentaciones oficiales que el gobierno estadounidense ha empleado para fundamentar la guerra de Irak, o que las convicciones religiosas del presidente americano sobre «los buenos» y «el mal», expresadas en el ejercicio de sus funciones, satisfagan los criterios de una «guerra justa» que establece Walzer. Como publicista, Walzer ha dejado esto muy claro para todo el mundo. Pero, como filósofo, Walzer extrae sus criterios, por razonables que sean, únicamente de principios morales y convicciones éticas, y no en el marco de una teoría del derecho que conecte el enjuiciamiento de la guerra y la paz con procedimientos inclusivos e imparciales de producción y aplicación de normas vinculantes.

En nuestro contexto, sólo me interesa una consecuencia de estos enfoques: los criterios de enjuiciamiento de las guerras justificadas no pueden traducirse al medio jurídico. Pero sólo así es posible trasladar la «justicia» material, siempre controvertida, a la legalidad constatable de las guerras. Los criterios que Walzer establece para poder hablar de guerras justas son de naturaleza esencialmente ético-política, aunque se encuentren también en el derecho internacional consuetudinario. Su aplicación en cada caso particular se hurta al examen de los tribunales internacionales, quedando más bien

reservada a la prudencia y el sentido de la justicia de los Estados nacionales.

Pero ¿por qué hemos de pensar que el enjuiciamiento imparcial de los conflictos sólo puede quedar garantizado a través del medio jurídico en el interior de un Estado? ¿Por qué el enjuiciamiento imparcial no podría hacerse valer jurídicamente también en el caso de los conflictos internacionales? La respuesta es trivial: ¿quién debe determinar a escala supranacional si «nuestros» valores merecen realmente un reconocimiento internacional, o si aplicamos de un modo realmente imparcial los principios universalmente reconocidos? ¿Quién decidirá, por ejemplo, si realmente percibimos de un modo no selectivo una situación conflictiva, en lugar de considerar sólo aquello que es relevante para nosotros? Éste es el sentido de los procedimientos jurídicos inclusivos, que someten las decisiones supranacionales a la condición de un intercambio recíproco de perspectivas y una recíproca consideración de intereses.

—Quizás sea en honor de su proyecto kantiano, pero ¿no se convierte usted en el abogado de un «humanismo militar»?

—No conozco el contexto exacto en que se utiliza esa expresión, pero supongo que alude al riesgo de una moralización de los antagonismos. Precisamente a nivel internacional una demonización del adversario (piense usted en el «eje del mal») no puede contribuir a resolver los conflictos. Hoy crece el fundamentalismo por todas partes y torna irresolubles los conflictos, en Irak, en Israel y en cualquier otro lugar. Con este argumento, por cierto, Carl Schmitt defendió durante toda su vida un «concepto no discriminatorio de la guerra». Según su argumento, el derecho internacional clásico cumplía una importante condición para civilizar los enfrentamientos bélicos, porque consideraba la guerra, que no necesitaba ulteriores justificaciones, como un medio legítimo de solución de conflictos entre Estados. En cambio, la criminalización de las guerras de agresión que introduce el Tratado de Versalles convierte la guerra misma en un crimen y desencadena una dinámica de «supresión de restricciones», porque el adversario moralmente condenado se transforma en un enemigo abominable al que hay que aniquilar. Cuando, en el curso de esta moralización, los contendientes ya no se respetan mutuamente como adversarios honorables (como *justi hostes*), las guerras acotadas degeneran en guerras totales.

Aunque la guerra total se deba más bien a una movilización nacionalista de las masas y al desarrollo de armas atómicas, bacteriológicas y químicas, este argumento no es falso. Sin embargo, no hace otra cosa que apoyar mi tesis de que la «justicia entre las naciones» no puede lograrse por la vía de la moralización, sino únicamente por medio de la juridificación de las relaciones internacionales. El juicio discriminatorio sólo siembra la discordia cuando una de las partes tiene la presunción de emitir juicios sobre el supuesto crimen de la otra parte *según sus propios criterios morales*. No debemos confundir un juicio subjetivo de este tipo con la condena judicial de un gobierno probadamente criminal y de sus esbirros ante los foros de una comunidad constitucional de Estados, pues ésta extiende su protección jurídica también a la parte acusada, para la que rige la presunción de inocencia mientras no se demuestre lo contrario.

Por supuesto, a Carl Schmitt no le hubiese satisfecho la distinción entre moralización y juridificación de las relaciones internacionales, pues para él y sus correligionarios fascistas la lucha existencial a vida o muerte tenía una extraña aura vitalista. Por eso Schmitt piensa que la sustancia de lo político, la autoafirmación de la identidad de un pueblo o de un movimiento, no puede domesticarse normativamente y que todo intento de domesticación jurídica debe volverse moralmente salvaje. Incluso si el pacifismo legalista tuviese éxito, nos privaría del medio esencial para la renovación de una existencia auténtica. Pero, en fin, ya no tenemos que ocuparnos de este abstruso concepto de lo político.

De lo que sí tenemos que ocuparnos es de la premisa supuestamente «realista» que defienden los hobbesianos de izquierdas y de derechas: la premisa de que el derecho, también en la forma moderna del Estado constitucional democrático, es única e invariablemente el reflejo y la máscara del poder económico o político. Si se admite este supuesto, parece una pura ilusión el pacifismo legalista que pretende extender el derecho al estado de naturaleza entre Estados. Pero en realidad el proyecto kantiano de una constitucionalización del derechó internacional se nutre de un idealismo sin ilusiones. La forma del derecho moderno tiene, en cuanto tal, un inequívoco núcleo moral que se revela a largo plazo como un *gentle civilizer* (Koskenniemi), como una fuerza suavemente civilizadora, allí donde el medio jurídico se aplica como un poder de configuración constitucional.

En todo caso, el universalismo igualitario, que es inherente al derecho y a sus procedimientos, ha dejado huellas empíricamente

constatables en la realidad política y social de Occidente. Pues la idea de igualdad de trato que inviste tanto el derecho internacional como el estatal sólo puede cumplir funciones ideológicas al precio de entrar en juego al mismo tiempo como un criterio para la crítica de las ideologías. Ésta es la razón por la que los movimientos de oposición y emancipación recurren hoy en todo el mundo al vocabulario de los derechos humanos. Al tiempo que sirve a la opresión y la exclusión, es posible tomar la palabra a la retórica de los derechos humanos contra tales abusos.

—*Precisamente en su condición de defensor incorregible del proyecto kantiano, debe de estar usted profundamente decepcionado por los manejos maquiavélicos que, sin duda, dominan muy a menudo la praxis de las Naciones Unidas. Usted mismo ha señalado la «monstruosa selectividad» con que el Consejo de Seguridad percibe y trata los casos en que debería actuar. Habla usted de la «desvergonzada prioridad de que siguen gozando los intereses nacionales sobre las obligaciones globales». ¿Cómo deberían transformarse y reformarse las instituciones de las Naciones Unidas para que la pantalla que oculta la persecución unilateral de intereses y objetivos prooccidentales pueda convertirse realmente en un instrumento eficaz para asegurar la paz?*

—Éste es un tema importante. Las reformas institucionales no bastan. Hoy se discute cuál sería la composición del Consejo de Seguridad más adecuada a unas relaciones de poder que han cambiado, o se debate también la restricción del derecho de veto de las grandes potencias. Sin duda estas medidas son necesarias, pero tienen un alcance demasiado corto. Permítame entresacar un par de puntos de vista de un problema cuya complejidad es inabarcable.

La ONU está interesada, con razón, en lograr una inclusión completa. Está abierta a todos los Estados que se comprometan con la *letra* de la Carta y de las declaraciones de las Naciones Unidas con efectos vinculantes para el derecho internacional, independientemente de hasta qué punto la praxis de estos Estados, en el interior de sus fronteras, se corresponda *de hecho* con estos principios. Por eso, si se examina la legitimación a la luz de estos fundamentos normativos propios, existe un desnivel de legitimación entre los Estados miembros, que son liberales, semiautoritarios y a veces incluso despóticos, a pesar de la igualdad formal de trato a todos los miembros. Esto se pone de manifiesto cuando, por ejemplo, un Estado como Libia preside la Comisión de Derechos Humanos. John Rawls tiene el mérito de haber señalado el problema fundamental de una legitimación escalonada. Apenas es posible formalizar el lugar destacado que, por lo que respecta a la legitimación, ocupan los países democráticos, en los que ya Kant ponía sus esperanzas. Pero podrían formarse costumbres y prácticas que diesen cuenta de ese lugar destacado. También desde este punto de vista está clara la necesidad de reformar el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El problema más urgente es, naturalmente, la limitada capacidad de acción de unas instituciones internacionales que no disponen del monopolio de la violencia y que dependen del apoyo *ad hoc* de los miembros poderosos, especialmente en casos de intervención y *nation-building* [reconstrucción nacional]. Pero el problema no estriba en la falta de un monopolio de la violencia, pues en otros lugares observamos también la diferenciación entre la Constitución y el poder ejecutivo del Estado, por ejemplo en la Unión Europea, en la que el derecho comunitario prevalece sobre el derecho nacional aunque los Estados nacionales sigan disponiendo en sus cuarteles de los medios de aplicación de la violencia legítima. Aparte de su insuficiente dotación financiera, la ONU se ve perjudicada sobre todo por su dependencia de gobiernos que, por su parte, no sólo persiguen intereses nacionales, sino que dependen de la aprobación de la esfera pública de cada nación. Mientras no se transforme a nivel sociocognitivo la percepción que los Estados miembros siguen teniendo de sí mismos como actores soberanos, hay que reflexionar cómo podría alcanzarse un desacoplamiento relativo de los niveles de decisión. Por ejemplo, los Estados miembros podrían mantener disponibles por principio determinados contingentes para los objetivos de la ONU, sin restringir sus derechos nacionales a disponer de sus propias fuerzas armadas.

Ahora bien, sólo puede aspirarse de manera realista a lograr el ambicioso objetivo de una política interior mundial sin gobierno mundial si la ONU se limita a sus dos funciones más importantes, asegurar la paz e imponer a escala global los derechos humanos, y cede la coordinación política en el ámbito de la economía, el medio ambiente, el transporte, la salud, etc., a un nivel intermedio de instituciones y sistemas de negociación. Pero de momento este nivel de *global players* con capacidad de acción política, que podrían alcanzar compromisos entre sí, lo ocupan sólo algunas instituciones como la Organización Mundial del Comercio. Por afortunada que fuese una reforma de la ONU, no serviría de nada si los Estados naciona-

les de las diversas partes del mundo no se unen formando regímenes continentales, según el modelo de la Unión Europea. Hoy este proceso apenas se encuentra en un modesto estado incipiente. Aquí, y no en la reforma de la ONU, reside el elemento propiamente utópico de una situación cosmopolita.

Sobre la base de una división del trabajo dentro de ese sistema de varios niveles, quizás incluso sería posible cubrir de un modo medianamente democrático la necesidad de legitimación de una ONU con capacidad de acción. Hasta ahora, la esfera pública mundial sólo se forma con carácter puntual, con ocasión de grandes acontecimientos históricos como el 11 de septiembre. Pero gracias a los medios electrónicos, y a consecuencia de los asombrosos éxitos de algunas organizaciones no gubernamentales que operan a escala mundial, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, algún día esta esfera pública mundial podría adquirir una infraestructura más estable y cobrar una mayor continuidad. En tales circunstancias, ya no seguiría siendo absurda la idea de formar un «parlamento de los ciudadanos del mundo» junto a la «segunda cámara» de la Asamblea General (David Held), o al menos ampliar las cámaras que hoy existen, y que representan a Estados, para dar cabida a la representación de los ciudadanos. De este modo encontraría su expresión simbólica y su consumación institucional una evolución del derecho internacional que lleva en marcha mucho tiempo. Pues en los últimos tiempos los sujetos del derecho internacional ya no son sólo los Estados, sino que los propios ciudadanos han llegado a serlo también: en tanto que ciudadanos del mundo, en caso necesario también pueden reclamar sus derechos contra sus propios gobiernos.

Es cierto que al pensar en la abstracción de un parlamento de ciudadanos del mundo, uno siente un ligero vértigo. Pero en relación con las funciones restringidas de las Naciones Unidas, hay que considerar que los diputados de este parlamento representarían a poblaciones que no estarían necesariamente vinculadas entre sí por medio de tradiciones sólidas, como lo están los ciudadanos de una comunidad política. En lugar de la solidaridad de los ciudadanos del Estado es suficiente una unanimidad negativa: la indignación compartida que provocan las agresivas veleidades belicistas y las violaciones de los derechos humanos por parte de bandas y gobiernos criminales, o el horror compartido que provocan las limpiezas étnicas y los genocidios.

No obstante, las resistencias y reveses que hay que superar en el camino hacia una constitucionalización completa son tan grandes,

que el proyecto sólo puede tener éxito si Estados Unidos vuelve a situarse, al igual que en 1945, a la cabeza de este movimiento, como su locomotora. Esto no es tan inverosímil como parece por el momento. Por un lado, la historia universal nos ha deparado la fortuna de que la única superpotencia sea al mismo tiempo la democracia más antigua del mundo, y por esta razón tiene por su propio origen algunas afinidades con la idea kantiana de una juridificación de las relaciones internacionales, aunque Kagan quiere hacernos creer lo contrario. Por otro lado, forma parte de los intereses propios de los Estados Unidos de América hacer que la ONU tenga capacidad de actuación, antes de que alguna otra gran potencia menos democrática se eleve a la condición de superpotencia. Los imperios surgen y desaparecen. Finalmente, la Unión Europea acaba de acordar los principios de una política de seguridad y defensa que opone un *preventive engagement* [compromiso preventivo] a esa doctrina del *pre-emptive strike* [ataque preventivo] que vulnera el derecho internacional. Con esto la Unión Europea también podría adquirir una influencia capaz de formar opinión en la esfera pública política de nuestros aliados americanos.

—El desprecio del gobierno americano hacia el derecho internacional y los tratados internacionales, el uso brutal de la fuerza militar y una política de la mentira y la extorsión han provocado un antiamericanismo que no es injustificado, en la medida en que se dirige contra nuestro actual gobierno. ¿Qué debería hacer Europa con este sentimiento tan extendido, a fin de evitar que el antiamericanismo global se trueque en un odio contra Occidente en general?

—El antiamericanismo es un peligro en la propia Europa. En Alemania siempre ha estado asociado a los movimientos más reaccionarios. Por eso es importante para nosotros poder formar un frente común con la oposición del interior de Estados Unidos contra la política del gobierno estadounidense, tal como ya hicimos en otro tiempo, en la época de la guerra de Vietnam. Si podemos remitirnos a un movimiento de protesta en los propios Estados Unidos, también se vacía de contenido el contraproducente reproche de antiamericanismo al que nos enfrentamos aquí. Algo distinto es la pasión antimoderna contra el mundo occidental en su totalidad. A este respecto es conveniente hacer autocrítica; digamos, una defensa autocrítica de los logros de la Modernidad occidental, que al mismo tiempo sea un signo de apertura y capacidad de aprendizaje, y que

ante todo disuelva la necia equiparación de orden democrático y sociedad liberal con capitalismo salvaje. Por un lado, debemos trazar una inequívoca demarcación con el fundamentalismo, también con el fundamentalismo cristiano y judío, y, por otro lado, confrontarnos con el hecho de que el fundamentalismo es el fruto de una modernización desarraigadora, a cuyo extravío ha contribuido decisivamente nuestra historia colonial y una descolonización fracasada. No obstante, frente a la cerrazón fundamentalista podemos dejar claro que la crítica justificada a Occidente extrae sus criterios de los discursos de una autocrítica de Occidente que tiene ya dos siglos de antigüedad.

—Recientemente, la trituradora de la guerra y el terrorismo ha hecho trizas dos hojas de ruta políticas: la llamada road map *que debía conducir a la paz entre israelíes y palestinos, y el escenario imperialista de Cheney, Rumsfeld, Rice y Bush. El guión para el conflicto de Israel debía escribirse junto con un guión para la reconstrucción de todo Oriente Medio. Pero la política de Estados Unidos ha fusionado el antiamericanismo con el antisemitismo. Hoy el antiamericanismo alimenta viejas formas de antisemitismo asesino. ¿Cómo se puede desactivar esta mezcla explosiva?*

—Esto es un problema especialmente en Alemania, donde en este momento se abren las esclusas de un trato narcisista con las víctimas propias, y donde hoy se levanta la censura que la opinión oficial tuvo que imponer en las tertulias durante una década. Pero sólo tendremos controlada esa mezcla que usted describe muy acertadamente si logramos mantener convincentemente libre de toda contaminación antiamericana el legítimo ejercicio de la crítica a la fatídica imagen que Bush tiene del orden mundial. Tan pronto como *la otra Norteamérica* vuelva a adquirir contornos reconocibles, perderá también su base ese antiamericanismo que no hace otra cosa que encubrir el antisemitismo.

IV

EL PROYECTO KANTIANO Y EL OCCIDENTE ESCINDIDO

¿TIENE TODAVÍA ALGUNA POSIBILIDAD LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL?[1]

INTRODUCCIÓN

En la época en que surgió el sistema de los Estados europeos, la filosofía cumplió aún, con Francisco Suárez, Hugo Grocio y Samuel Pufendorf, una función pionera en la creación de un derecho internacional moderno. Más tarde, cuando las relaciones internacionales discurrían por cauces jurídicos y era ya habitual el nivel de violencia de las llamadas guerras de gabinete, la filosofía incluso asumió esta función por segunda vez. Con el proyecto de una «situación cosmopolita», Kant dio el paso decisivo más allá del derecho internacional referido exclusivamente a los Estados. Desde entonces el derecho internacional no sólo se ha diferenciado como disciplina jurídica especializada; tras dos guerras mundiales, la constitucionalización del derecho internacional ha progresado en el camino que señaló Kant y que conduce hacia el derecho cosmopolita, y ha adquirido una forma institucional en constituciones, organizaciones y procedimientos internacionales[2].

1. Agradezco a Hauke Brunkhorst las estimulantes discusiones que mantuvimos durante la preparación de este texto, y a Armin von Bogdandy sus útiles comentarios a la penúltima versión.

2. B. Fassbender, «The United Nations Charter as Constitution of the International Community»: *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1998), pp. 529-619; J. A. Frowein, «Konstitutionalisierung des Völkerrechts», en *Völkerrecht und Internationales Recht in einem sich globalisierenden internationalen System. Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 39, Heidelberg, 2000, pp. 427-447; con una perspectiva más amplia: H. Brunkhorst, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt a.M., 2002; B.-O. Bryde, «Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts»: *Der Staat* 42 (2003), pp. 62-75.

Ahora bien, desde el final del orden mundial bipolar y el ascenso de Estados Unidos a la condición de potencia mundial hegemónica, se perfila una alternativa a esta perspectiva de desarrollo de la Constitución cosmopolita. Sin duda el mundo dominado por Estados nacionales se encuentra en tránsito hacia la constelación postnacional de una sociedad mundial. Los Estados pierden su autonomía a medida que se involucran en las redes horizontales de comunicación e intercambio de esta sociedad global[3]. Pero en esta situación el proyecto kantiano de un orden cosmopolita ya no sólo se enfrenta a la tradicional objeción de los «realistas», que afirman un primado del poder sobre el derecho en la ontología social. Hoy aparecen otros adversarios, y éstos hablan en nombre de un *ethos* mundial liberal que querrían establecer *en lugar* del derecho.

Según la concepción realista, una domesticación normativa del poder político por medio del derecho sólo es posible dentro de las fronteras de un Estado soberano que basa su existencia en la capacidad de autoafirmarse por la fuerza. Dada esta premisa, al derecho internacional le estaría vedada para siempre la brida de un derecho dotado de capacidad de sanción. La disputa entre los idealistas kantianos y los realistas seguidores de Carl Schmitt acerca de los límites de la juridificación de las relaciones internacionales[4] se encuentra hoy recubierta por un conflicto de más profundo alcance. El proyecto que siguen los ideólogos del actual gobierno estadounidense, consistente en establecer un nuevo orden mundial liberal bajo el rótulo de la *pax americana*, plantea como mínimo la cuestión de si la *juridificación* de las relaciones internacionales puede sustituirse por una *etización* de la política internacional determinada por la superpotencia.

El centro de la controversia entre idealistas y realistas era la cuestión de si es posible en general la justicia en las relaciones entre naciones[5]. En el nuevo enfrentamiento la cuestión es si el derecho sigue siendo el medio [*Medium*] adecuado para realizar los fines proclamados del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como la implantación a escala mundial de la democracia y los derechos humanos. La cuestión controvertida es cómo podrían realizarse mejor estos fines: siguiendo el procedimiento jurídica-

3. E. O. Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, München, 1993.
4. E. O. Czempiel, *Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik*, Frankfurt a.M., 2002.
5. Th. L. Pangle y P. J. Ahrensdorf, *Justice among Nations*, Lawrence, Kansas, 1999.

mente establecido de una ONU inclusiva, pero carente de fuerza y muy selectiva en sus decisiones; o más bien en virtud de una política con la que una potencia hegemónica bienintencionada establece unilateralmente un nuevo orden. Cuando la estatua de Sadam cayó de su pedestal en Bagdad, la cuestión parecía haberse decidido *de facto*. Con el anuncio de su National Security Strategy de septiembre de 2002, y con la ocupación militar de Irak en marzo de 2003, el gobierno de Estados Unidos ignoró en dos ocasiones el derecho internacional. Además, marginó a la ONU para dar prioridad a sus propios intereses nacionales éticamente justificados, también frente a las objeciones de sus aliados. Esta marginación de la ONU por parte de una superpotencia decidida a entrar en guerra ha supuesto un desafío dramático para el derecho vigente.

Así pues, se plantea la cuestión de si realmente hay algo incorrecto, desde el punto de vista normativo, en esta actitud imperialista, suponiendo que el compromiso estadounidense hubiese podido alcanzar de un modo más eficaz esos fines que comparten las Naciones Unidas, pero a los que éstas aspiran sin gran entusiasmo y sin mucho éxito. O si, por el contrario, incluso aceptando este supuesto contrafáctico deberíamos aferrarnos al proyecto de una constitucionalización del derecho internacional que ya está en marcha desde hace tiempo, y apoyar todo aquello que pueda inducir a un futuro gobierno de Estados Unidos a recordar esa misión en la historia mundial que hicieron suya los presidentes Wilson y Roosevelt tras el final de cada una de las dos devastadoras guerras mundiales. En tal caso, el proyecto kantiano sólo puede continuar si Estados Unidos retorna al internacionalismo que defendió después de 1918 y de 1945, y asume nuevamente la función histórica de pionero en el camino de la evolución del derecho internacional hacia una «situación cosmopolita».

Una situación marcada por el terrorismo y la guerra, por desarrollos dispares en la economía mundial, y que se ha agravado aún más por las desafortunadas consecuencias de la guerra de Irak, nos obliga a reflexionar una vez más sobre este tema. Por supuesto, hoy la filosofía sólo forma, en el mejor de los casos, la retaguardia que clarifica los conceptos de una discusión especializada que mantienen los expertos en derecho internacional y los politólogos. Mientras la ciencia política describe el estado de las relaciones internacionales y la jurisprudencia se pronuncia sobre el concepto, la validez y el contenido del derecho internacional existente, la filosofía puede intentar iluminar algunos aspectos conceptuales fundamentales del desa-

rrollo del derecho en su conjunto, a la luz de las constelaciones existentes y de las normas vigentes. Sólo de este modo puede contribuir a la discusión de si el proyecto kantiano todavía tiene futuro. Antes de regresar a esta pregunta en las conclusiones, en la primera parte quisiera liberar la idea de la situación cosmopolita de su sujeción conceptual a la forma concreta de una república mundial, y en la segunda parte, de orientación histórica, quisiera investigar las tendencias que han favorecido o impedido una constitucionalización bien entendida del derecho internacional.

I. SOCIEDAD MUNDIAL POLÍTICAMENTE CONSTITUIDA *VS.* REPÚBLICA MUNDIAL

1. *El derecho internacional clásico y la «igualdad soberana»*

Kant condena la guerra de agresión[6] y pone en cuestión el derecho del Estado soberano a emprender guerras (el *ius ad bellum*). Este «derecho», con el que «propiamente no puede pensarse nada en absoluto»[7], es el núcleo que configura la estructura del derecho internacional clásico. En estas regulaciones, que se originan en costumbres y tratados, se reflejan los contornos del sistema de Estados europeos que se formó tras la paz de Westfalia y subsistió hasta 1914. Como sujetos del derecho internacional sólo se admitían los Estados (a excepción del caso especial de la Santa Sede), y hasta mediados del siglo XIX sólo los Estados europeos. Al ajustarse de tal modo a la participación exclusiva de las «naciones», el derecho internacional clásico era constitutivo de las relaciones «inter-nacionales» en sentido literal. Los Estados nacionales se conciben como participantes en un juego estratégico:

— disfrutan del grado de independencia fáctica que los capacita para tomar decisiones según sus propias preferencias y para actuar autónomamente;

6. Cf. I. Kant, *Streit der Fakultäten*, en *Werke in 6 Bänden*, ed. de W. Weischedel, vol. VI, p. 367: «Los hombres se verán obligados primero a hacer cada vez más humano el mayor obstáculo de lo moral, la guerra [...], después a hacerlo cada vez más infrecuente, y finalmente a hacerlo desaparecer completamente como guerra ofensiva» [trad. cast., *El conflicto de las facultades. En tres partes*, Alianza, Madrid, 2003].

7. I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, en *Werke in 6 Bänden*, cit., vol. VI, p. 212 [trad. cast., *Hacia la paz perpetua. Un esbozo filosófico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999].

— al estar sometidos al imperativo de rechazar las amenazas y de autoafirmarse, siguen exclusivamente sus propias preferencias (entendidas como «intereses nacionales»), al tiempo que actúan al servicio de la seguridad de sus ciudadanos;

— cada Estado puede formar coaliciones con cualquier otro, y todos compiten para aumentar el propio poder político sobre la base de sus potenciales de amenaza militar.

El derecho internacional establece las reglas del juego[8] y define:

a) las cualidades requeridas para participar: un Estado soberano debe controlar eficazmente sus fronteras sociales y territoriales, y también debe ser capaz de mantener el orden y de hacer cumplir el derecho en su territorio;

b) las condiciones de admisión: la soberanía de un Estado se basa en el reconocimiento internacional;

c) y el estatuto mismo: un Estado soberano puede firmar tratados con otros. En caso de conflicto, tiene derecho a declarar la guerra a otros Estados sin dar razones *(ius ad bellum)*, pero no tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otros Estados (prohibición de intervención).

De estos principios se deriva una serie de consecuencias:

— no existe ninguna instancia supranacional que sancione y censure las vulneraciones del derecho internacional;

— un Estado soberano puede actuar en contra de ciertos criterios de prudencia y de eficiencia, pero no en contra de criterios morales. Sus acciones se consideran moralmente indiferentes;

— la inmunidad de que goza el Estado se extiende a sus representantes, agentes y funcionarios;

— un Estado soberano se reserva la persecución de los crímenes que se cometen en guerra (de acuerdo con el *ius in bello*);

— los terceros países tienen derecho a permanecer neutrales en una contienda entre Estados.

El contenido normativo del derecho internacional clásico se agota en la equiparación de los Estados soberanos, la cual se basa en el reconocimiento recíproco de los sujetos de derecho internacional (con independencia de sus diferencias cuantitativas en relación con el número de habitantes, el territorio y el poder político o econó-

8. Ph. Kunig, «Völkerrecht und staatliches Recht», en W. Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, Berlin, [2]2001, pp. 87-160.

mico de que dispongan efectivamente). Esta «igualdad soberana» se paga al precio de reconocer la guerra como mecanismo de regulación de conflictos, es decir, al precio de autorizar el uso de la fuerza militar. Esto excluye la introducción de instancias superiores que apliquen e impongan imparcialmente el derecho. Ambas cosas explican el carácter «débil» de un derecho cuya eficacia depende, en última instancia, de la voluntad soberana de las partes que firman los pactos. La eficacia de los tratados internacionales se encuentra por principio sujeta a la reserva de que las partes soberanas sustituyan el derecho por la política si las circunstancias lo requieren.

El poder político subyacente al derecho se refleja de formas diferentes en el derecho internacional clásico y en el derecho de los Estados. El poder estatal que confiere validez a los derechos de los ciudadanos está, por su parte, sujeto al derecho. A nivel nacional, se da una *compenetración* entre un poder estatal que sólo se constituye en las formas del derecho, y un derecho que depende del poder de sanción del Estado. A nivel internacional falta esta compenetración de poder y derecho. Aquí subsiste una relación asimétrica entre poder y derecho, porque más que penetrarlas normativamente, las regulaciones del derecho internacional reflejan las constelaciones de poder que en cada caso subyacen a las relaciones entre Estados: el derecho conforma las relaciones de las potencias soberanas entre sí, pero no las domestica.

Por eso el derecho internacional clásico, desde sus propias premisas, sólo puede desplegar un efecto estabilizador en la medida en que la equiparación formal de los sujetos del derecho internacional quede «cubierta» por un equilibrio de poder fácticamente duradero —suponiendo que las partes en guerra se atengan a un acuerdo tácito acerca de los límites morales intransgredibles en el ejercicio de la violencia bélica—. Kant discute ambos supuestos por razones empíricas. Ante el ejemplo de la partición de Polonia, considera que la función pacificadora del equilibrio de las potencias es una «quimera»[9]. Y no sólo son moralmente escandalosas las crueldades de las «guerras punitivas y de exterminio». Las guerras de gabinete libradas con un ejército regular son ya incompatibles «con el derecho de la humanidad en nuestra propia persona», porque un Estado

9. I. Kant, *Über den Gemeinspruch...*, en *Werke*, vol. VI, p. 172 [trad. cast., «En torno al tópico: 'Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica'», en I. Kant, *Teoría y práctica*, Tecnos, Madrid, 1986].

que «paga un salario» a sus ciudadanos «por matar o ser muertos» rebaja a los hombres a la condición de «meras máquinas»[10].

2. *La paz como implicación de la libertad sujeta a leyes*

El objetivo de la abolición de la guerra es un mandato de la razón. En primer lugar, la razón práctica hace valer el veto de la moral contra la matanza y el sacrificio sistemáticos:

> No debe haber guerras; ni la que existe entre tú y yo en el estado de naturaleza, ni la que existe entre nosotros en tanto que Estados, que aunque internamente se encuentran en un estado legal, sin embargo externamente (en sus relaciones mutuas) están en una situación sin leyes[11].

Sin embargo, para Kant el derecho no es sólo un *instrumento* adecuado para establecer la paz también entre Estados. Antes bien, concibe de antemano la propia paz entre naciones *como* una paz jurídica[12].

Al igual que Hobbes, Kant insiste en el nexo conceptual entre el derecho y el aseguramiento de la paz. Pero a diferencia de Hobbes, Kant no funda la pacificación jurídica de la sociedad en el intercambio paradigmático de la obediencia de los sometidos al derecho, por la garantía de protección que ofrece el Estado. Desde la perspectiva del republicano, la función pacificadora del derecho se entrelaza más bien con la función de asegurar la libertad que cumple una situación jurídica que los ciudadanos pueden reconocer libremente como legítima. La ampliación cosmopolita de la situación jurídica que en primer término se establece en el interior del Estado no es sólo deseable *por sus consecuencias* para la paz perpetua, sino que es como tal un mandato de la razón práctica. Por eso la «pacificación universal y duradera» no constituye «sólo una parte, sino todo el fin último de la doctrina del derecho». La idea de «una comunidad pacífica, aunque todavía no amistosa, de todos los pueblos» es un principio del derecho, no sólo un mandato de la moral[13]. La situación

10. I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, cit., pp. 197 ss.
11. I. Kant, *Rechtslehre*, en *Werke in 6 Bänden*, cit., vol. VI, pp. 479 y 478 [trad. cast., «Doctrina del derecho», en I. Kant, *Metafísica de las costumbres*, Tecnos, Madrid, 1989].
12. V. Gerhardt, *I. Kants Entwurf «Zum ewigen Frieden»*, Darmstadt, 1995.
13. I. Kant, *Rechtslehre*, cit., p. 475.

cosmopolita *es* la situación de paz duradera. La idea de la Constitución cosmopolita que garantiza una «unión de todos los pueblos bajo leyes públicas» tiene el significado de una situación pacífica «verdadera» y definitiva, no meramente provisional.

Esta conexión conceptual del *telos* de la paz y el principio del derecho explica también la «intención cosmopolita» de la filosofía de la historia, es decir, el punto de vista heurístico determinante desde el que Kant descifra el curso de la historia:

> El problema de la instauración de una Constitución civil perfecta depende del problema de una relación externa entre Estados sujeta a leyes, y no puede resolverse sin resolver este último[14].

La «Constitución civil» es el lema decisivo: el derecho internacional que regula las relaciones entre Estados debe ser derogado por la constitución de una comunidad de Estados. Sólo entonces establecen entre sí los Estados y sus ciudadanos una «relación sujeta a leyes».

Kant llama «sujeta a leyes» [*gesetzmäßig*] a una relación en la que la libertad de cada uno puede coexistir con la de cualquier otro conforme a una ley universal[15]. Kant comparte el concepto material de ley de Rousseau[16]. Las leyes cumplen la condición de una universalidad pragmática, en modo alguno sólo comprendida semánticamente, cuando se aprueban en un procedimiento inclusivo de representación popular caracterizado por la discusión y la publicidad[17]. El riesgo de despotismo que anida en todas las leyes meramente impuestas por la autoridad únicamente puede evitarse mediante el procedimiento republicano de una formación equitativa de la opinión y la voluntad por parte de todos los afectados potenciales. Y del mismo modo, las leyes de la comunidad internacional sólo tienen en cuenta *igualitariamente* los intereses de todos los Estados (independientemente de su tamaño y número de habitantes, de su prosperidad, su poder político y su potencia económica) si son la expresión de una voluntad que

14. I. Kant, *Idee zu einer Allgemeinen Geschichte*, en *Werke in 6 Bänden*, cit., vol. IV, p. 41 [trad. cast., *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*, Tecnos, Madrid, 1987].
15. I. Kant, *Rechtslehre*, cit., p. 345.
16. I. Maus, *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*, Frankfurt a.M., 1992, pp. 176 ss.
17. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M., 1992, pp. 167 ss. [trad. cast., *Facticidad y validez*, introd. y trad. de M. Jiménez Redondo, Trotta, Madrid, ⁴2005, pp. 200 ss.].

se ha formado siguiendo procedimientos inclusivos y es, en esa medida, una «voluntad unificada»[18].

Kant establece una analogía con tal «Constitución civil» para concretar la idea general de la «Constitución cosmopolita» en el sentido de un «Estado universal de los pueblos». Su audaz proyecto de un orden cosmopolita se inspira en los actos constituyentes revolucionarios de su época. Las repúblicas surgidas de las Revoluciones americana y francesa eran los primeros ejemplos, y en aquella época los únicos, de una legislación que garantiza la legitimidad, «puesto que todos deciden sobre todos, y por tanto cada uno sobre sí mismo; pues sólo contra uno mismo es imposible cometer injusticia»[19]. Desde esta perspectiva, sólo cabía imaginar una comunidad internacional *constitucional* en la forma de una república de repúblicas: como «republicanismo de todos los Estados»[20] o como «república mundial»[21]. Con esto la «Constitución civil» realizada por medio de la revolución cobra el carácter de un modelo para el tránsito del derecho internacional clásico al derecho cosmopolita e induce a Kant a concretar prematuramente la idea general de una «comunidad constitucional de Estados».

3. *Del derecho de los Estados al derecho de los ciudadanos cosmopolitas*

Antes de abordar las consecuencias problemáticas de este estrechamiento, quisiera aclarar el sentido cosmopolita de esta construcción de una república mundial. Ésta hace imposible la guerra como medio legítimo de solución de conflictos; más aún: hace imposible la guerra *en tanto que* guerra, pues en el marco de una comunidad de carácter inclusivo y que abarca el mundo entero no puede haber conflictos «externos». En el seno de un orden jurídico global, lo que una vez fueran los enfrentamientos bélicos adquiere la condición de actos de defensa ante el peligro y actos de persecución penal. Por supuesto, la idea de una república mundial no se agota en la imagen de un orden jurídico supranacional al que se someten los poderes del Estado «por analogía con un derecho público o civil de hombres individuales»[22].

18. I. Kant, *Idee zu einer Allgemeinen Geschichte*, cit., p. 42.
19. I. Kant, *Über den Gemeinspruch...*, cit., p. 150.
20. I. Kant, *Rechtslehre*, cit., p. 478 («Conclusión»).
21. I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, cit., p. 213.
22. I. Kant, *Über den Gemeinspruch...*, cit., pp. 171 ss.

Pues, en efecto, también una «monarquía universal» podría establecer tal pacificación jurídica de la sociedad mundial con los medios represivos de un despótico monopolio de la violencia. La idea de la situación cosmopolita es más ambiciosa, porque traslada del nivel nacional al internacional la positivación de los derechos civiles y de los derechos humanos.

El núcleo innovador de esta idea reside en la consecuencia de la transformación del derecho internacional, en tanto que derecho *de los Estados*, en un derecho cosmopolita en tanto que derecho *de los individuos*: ahora éstos ya no son sujetos de derecho sólo en tanto que ciudadanos de sus respectivos Estados, sino también como miembros de una «comunidad cosmopolita sometida a una autoridad superior [*Oberhaupt*]»[23]. Los derechos humanos y civiles reconocidos a los individuos deben atravesar ahora todas las relaciones internacionales. Los Estados soberanos que se unen formando un «gran cuerpo estatal» pagan la autorización de sus ciudadanos como ciudadanos cosmopolitas al precio de su propia mediatización. Al asumir la condición de miembros de una república de repúblicas, renuncian a la opción de sustituir el derecho por la política en sus relaciones con otros Estados miembros. La *estatalización de las relaciones internacionales* significa que el derecho penetra y transforma completamente el poder político, también en las relaciones exteriores entre Estados. De este modo desaparece la diferencia entre soberanía exterior e interior, no sólo a causa de la extensión global del Estado internacional inclusivo, sino también por razones normativas: la fuerza vinculante de la Constitución republicana difumina la «sustancia» de un poder de autoafirmación que hacia fuera es «salvaje», no está jurídicamente domesticado. Lo «político», entendido como una fuerza del poder ejecutivo estatal que se conserva en cierto modo «detrás» del derecho, pierde la última reserva de arbitrariedad con la aparición de un escenario internacional.

Kant se aferra hasta el final a la *idea* de una constitucionalización completa del derecho internacional en la forma de una república mundial. Se ha especulado mucho sobre las razones por las que, no obstante, introdujo la concepción más débil de una asociación de naciones, poniendo sus esperanzas en una asociación voluntaria de Estados dispuestos a mantener la paz, pero que mantienen su soberanía. El famoso y controvertido pasaje en el que Kant fundamenta este paso dice lo siguiente:

> Para los Estados [...] no puede haber, según la razón, otra manera de salir de la situación carente de leyes [...] que la de [...] renunciar a su libertad salvaje [sin ley], acomodarse a leyes públicas coercitivas y así [...] formar un Estado de los pueblos [*Völkerstaat*] que finalmente abarcaría a todos los pueblos de la tierra. Pero como esto es algo que, según su propia idea del derecho de gentes, no quieren hacer de ningún modo [...], en lugar de la idea positiva de una república mundial [...] sólo el sucedáneo negativo de una asociación [*Bund*] que rechace la guerra puede contener la corriente de las inclinaciones hostiles[24].

El proyecto de la asociación de naciones se vincula a la imagen de una federación, en continua expansión, de repúblicas que comercian entre sí, y que si bien se reservan la posibilidad de retirarse de la federación, por otra parte abjuran de las guerras de agresión y se sienten moralmente obligadas a someter sus conflictos a un tribunal arbitral internacional. Con este proyecto de un congreso permanente de Estados, que dos décadas después cobrará una forma completamente distinta, contrarrevolucionaria, Kant no impugna en modo alguno la idea misma de una situación cosmopolita[25]. Sigue contando con un decurso histórico que, partiendo de la capacidad del derecho internacional para domesticar la violencia ejercida en las guerras, y a través de la discriminación vinculante de las guerras de agresión, se aproxima paso a paso al objetivo final de la construcción de una Constitución cosmopolita. Pero los pueblos no están aún maduros, aún necesitan educación. Todavía hoy existen evidencias suficientes que apoyan la tesis *empírica* de que los Estados nacionales se aferran a su soberanía y no «quieren» renunciar «de ningún modo» a los espacios de acción que les concede el derecho internacional clásico. Pero esto no sería una razón suficiente para renunciar a la *idea* misma.

En general, Kant no reacciona a este tipo de resistencias históricas introduciendo algún «sucedáneo». Más bien recurre a la filosofía de la historia e inscribe la idea en un contexto de *tendencias favorables* tan denso como sea posible[26]. Como es sabido, Kant

23. *Ibid.*, p. 169. Así también en el escrito posterior *Zum ewigen Frieden*, cit., p. 203, nota, donde Kant refiere el derecho cosmopolita a personas, «que han de verse como ciudadanos de un Estado universal de los hombres».

24. *Zum ewigen Frieden*, cit., pp. 212 ss.

25. Me ha convencido de esto Thomas A. McCarthy, «On Reconciling Cosmopolitan Unity and National Diversity», en P. deGreiff y C. Cronin (eds.), *Global Justice and Transnational Politics*, Cambridge, Mass., 2002, pp. 235-274.

26. Sobre esto me ocupo más detalladamente en «Kants Idee des ewigen Frie-

pone sus esperanzas especialmente en tres factores eficaces a largo plazo:

— la naturaleza pacífica de las repúblicas que componen la vanguardia de la asociación de naciones;

— la fuerza pacificadora del libre mercado, que hace que los actores estatales cada vez dependan más de las crecientes interrelaciones del mercado mundial, y los obliga a cooperar entre sí; y

— la función crítica de una incipiente esfera pública mundial que moviliza a escala mundial la conciencia moral y la participación política de los ciudadanos (dado que «las violaciones del derecho en un lugar de la tierra se sienten en todos los demás»[27]).

Pero si el hecho de que estos procesos históricos reversibles sólo prometan ser eficaces a largo plazo no nos obliga a rebajar la idea misma, y si esta idea encuentra su expresión correcta en una república federal mundial, ¿por qué, no obstante, Kant se concentra después en el proyecto de una asociación de naciones?

4. *¿Por qué el «sucedáneo» de la asociación de naciones?*

Con la propuesta de considerar la *asociación* de naciones [*Völkerbund*] como sucedáneo del *Estado* internacional [*Völkerstaat*], Kant parece reaccionar a dificultades que son de naturaleza más conceptual que empírica. Y es de estos problemas de donde más podemos aprender al volver la mirada hacia la constitucionalización del derecho internacional, que realmente ha avanzado pero que una y otra vez se ve amenazada. Estos problemas nos indican, en efecto, que Kant no concibió de manera suficientemente abstracta la idea, bien fundamentada, del desarrollo de un derecho internacional centrado en los Estados en la dirección de un derecho cosmopolita. Kant identificó precipitadamente esta idea con la de una república mundial o un Estado internacional, de tal manera que la idea original no puede sino quedar en entredicho ante la distribución asimétrica del poder y la incontrolada complejidad de una sociedad mundial con grandes desniveles sociales y escisiones culturales.

dens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren», en J. Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a.M., 1996, pp. 192-236, para esta cuestión pp. 199-207 [trad. cast., «La idea kantiana de la paz perpetua. Desde la distancia histórica de 200 años», en J. Habermas, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999].

27. I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, cit., p. 216.

Kant fundamenta el proyecto de la asociación de naciones con el argumento de que una consideración más detenida revela la inconsistencia conceptual de la idea del Estado internacional:

> Habría en ello una contradicción, pues todo Estado contiene la relación de un *superior* (legislador) con un *inferior* (el que obedece, es decir, el pueblo), pero muchos pueblos en un pueblo sólo constituirían un pueblo, lo cual contradice el supuesto de partida (dado que aquí debemos considerar el derecho de los *pueblos* en sus relaciones mutuas, en la medida en que deben formar otros tantos Estados distintos, y no fundirse en un solo Estado)[28].

En este pasaje Kant considera los «Estados» no sólo de acuerdo con conceptos jurídicos individualistas, como asociaciones de ciudadanos libres e iguales, sino también desde una perspectiva político-ética como Estados nacionales, es decir, como comunidades políticas de «pueblos» (en sentido enfático) que se diferencian entre sí por la lengua, la religión y la forma de vida. Dado que los pueblos perderían junto con la soberanía de sus Estados la independencia nacional que ya habían conquistado, se pondría en peligro la autonomía de cada forma colectiva de vida. De acuerdo con esta lectura, la «contradicción» consiste en que los ciudadanos de una república mundial obtendrían la garantía de la paz y la libertad civil sólo a costa de perder esa libertad sustancial que poseen como miembros de un pueblo organizado en la forma de un Estado nacional.

Sin embargo, esta presunta contradicción, que ha extenuado a generaciones enteras de intérpretes de Kant[29], se resuelve si se examina la premisa que subyace al argumento. Kant tiene presente el modelo de la República francesa centralista, y el dogma de la indivisibilidad de la soberanía estatal le conduce innecesariamente a una concepción demasiado estrecha[30]. Aunque en el Estado constitucional que cumple la separación de poderes «todo el poder procede del pueblo», el poder se ramifica ya en su propia fuente. El pueblo no

28. *Ibid.*, p. 209.

29. Cf. las contribuciones de R. Brandt, V. Gerhardt, O. Höffe y W. Kersting a O. Höffe (ed.), *I. Kant, Zum Ewigen Frieden*, Berlin, 1995; también V. Gerhardt, *I. Kants Entwurf «Zum ewigen Frieden»*, cit.; R. Brandt, «Historisch-kritische Beobachtungen zu Kants Friedensschrift», en R. Merkel y R. Wittmann (eds.), *Zum Ewigen Frieden*, Frankfurt a.M., 1996, pp. 12-30; O. Budelacci, *Kants Friedensprogramm*, Bamberg, 2003.

30. W. Kersting, «Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit?», en Íd., *Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend*, Frankfurt a.M., 1997, pp. 243-315, aquí, p. 269.

puede gobernar directamente, sino que ejerce el poder del Estado «en elecciones y plebiscitos, y mediante órganos especiales de legislación, del poder ejecutivo y de la administración de justicia», como dice también el artículo 20, sección 2, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Sobre la base de este concepto procedimental de soberanía popular es posible pensar conjuntamente, y sin forzar los conceptos, la unidad ficticia de la soberanía popular que se da por supuesta y las cadenas de legitimación conectadas en paralelo que, en un sistema de varios niveles articulado federalmente, discurren unas junto a otras en el nivel de los Estados miembros[31]. Kant hubiera podido extraer del modelo de Estados Unidos esta concepción de una soberanía popular «compartida», y habría visto claramente que los «pueblos» de Estados independientes que restringen su soberanía en favor de un gobierno federal no pierden necesariamente su particularidad y su identidad cultural.

Por supuesto, tampoco esta concepción disipa completamente la duda de si los pueblos «diferenciados» por su religión y su lengua no «se fundirían» en una república mundial. En el fondo de las reflexiones de Kant hay ya algo así como el temor de Foucault a la «normalización», cuando Kant señala que en una sociedad mundial sumamente compleja el derecho y la ley sólo podrían imponerse al precio de un «despotismo sin alma». En el temor de que una república mundial, aunque esté construida federalmente, conduzca forzosamente a una nivelación de las diferencias culturales y sociales, se oculta la objeción de principio según la cual un Estado internacional global entraña, por razones funcionales, una tendencia irresistible a degenerar en una «monarquía universal». En último término, lo que inquieta a Kant es la alternativa entre el dominio mundial de un único gobierno monopolizador de la violencia y el sistema existente de varios Estados soberanos. Con la concepción sustitutoria de una «asociación de naciones» busca una salida a esa alternativa.

5. *La engañosa analogía del estado de naturaleza*

Todo esto es un motivo para preguntarse si la propia alternativa está bien planteada. Kant llega a su propuesta alternativa a la república mundial o el gobierno mundial por medio de una analogía

31. St. Oeter, «Souveränität und Demokratie als Problem der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union»: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 55/3, pp. 659-712.

que orienta la formación de sus conceptos en la dirección de una definición que concreta precipitadamente la idea bien fundamentada de una situación cosmopolita. La situación de anarquía que caracteriza las relaciones entre los Estados soberanos sugiere la comparación con ese «estado de naturaleza» bien conocido por las construcciones del derecho racional, en el que, según estas construcciones, los individuos se encontrarían antes de toda asociación[32]. El contrato social muestra a estos individuos la vía que les permite salir de esa penosa situación de inseguridad permanente en la dirección de una convivencia estatalmente organizada entre ciudadanos. Y según esta reflexión, los Estados deben buscar a su vez una salida similar a un estado de naturaleza igualmente insostenible[33]. Así como los individuos sacrificaron una vez su libertad natural y se unieron para formar una comunidad estatalmente organizada y sometida a leyes coercitivas, así también los Estados deben unirse sacrificando su soberanía para formar una «comunidad cosmopolita sometida a una autoridad superior». Si allí el Estado fue la solución, aquí la solución debe provenir de un Estado de Estados: el Estado internacional.

Sin embargo, esta analogía es engañosa, incluso si la consideramos desde las premisas del derecho racional que presupone el propio Kant[34]. A diferencia de los individuos en el estado de naturaleza, los ciudadanos de los Estados que compiten anárquicamente entre sí gozan ya de un estatus que les garantiza ciertos derechos y libertades (por restringidos que sean). Esta diferencia, que suspende la analogía entre individuos y Estados, se funda en que los ciudadanos del Estado han recorrido ya un largo proceso de formación política. Están en posesión del bien político de libertades jurídicamente garantizadas, y arriesgarían este bien si aceptasen una restricción de la soberanía del poder estatal que garantiza este estado jurídico. Los incultos habitantes del rudo estado de naturaleza no tenían nada que perder salvo el miedo y el horror del choque de sus libertades naturales, es decir, inseguras. Por eso el *curriculum* que deberían recorrer los Estados y sus ciudadanos al transitar del derecho internacional clásico a una situación cosmopolita no es en modo alguno *análogo*, sino *complementario* a ese *curriculum* que los ciudadanos de los Estados de derecho democráticos han cumplido retrospecti-

32. Cf. la «Conclusión» de I. Kant, *Rechtslehre*, cit., p. 478.
33. I. Kant, *Über den Gemeinspruch*..., cit., p. 169.
34. Agradezco esta indicación a P. Kleingeld, *Kant's Theory of Peace* (manuscrito, 2004).

vamente en el proceso de juridificación del poder estatal, que en un principio actúa sin sujeción alguna.

La idea del contrato social es el intento de reconstruir conceptualmente el surgimiento del Estado como forma organizada de la dominación legítima. La dominación estatalmente organizada consiste en ejercer el poder político sobre la base de la administración de un derecho coercitivo. Lo esencial es la lógica de la composición de la dominación estatal a partir de dos elementos: por un lado, un poder de mando enteramente incontrolado, es decir, prepolítico en primer término; y por otro lado, la estructura regulada y la fuerza vinculante de un derecho que de entrada tiene un anclaje metasocial[35]. Sólo la vinculación de ambos componentes forma el poder *político* en tanto que fuente de decisiones colectivamente vinculantes. El poder político se constituye en las formas del derecho. Al estabilizar expectativas de comportamiento (y al cumplir con ello su propia función), el derecho pone a disposición del poder su estructura regulada. En esta medida, el derecho sirve al poder como medio de organización. Al mismo tiempo, mantiene preparada una fuente de justicia a partir de la cual el poder puede también legitimarse. Mientras el poder político se nutre de este modo de la fuerza vinculante del derecho, a su vez el derecho debe su carácter coercitivo al poder de sanción del Estado. No existe la seguridad jurídica sin el recurso a los medios coercitivos custodiados como garantía del poder.

En el siglo XVII surge el derecho racional moderno como la forma de reflexión de un sistema de Estados que tras las guerras de religión adopta principios de legitimación que son neutrales en relación con las distintas cosmovisiones. El derecho racional analiza la constelación conceptual de derecho y poder con la intención crítica de hacer explícito el contenido racional igualitario que está inscrito originariamente en la forma jurídica del Estado y del poder político. Con la ayuda de su innovador concepto de autonomía, Rousseau y Kant descifran este contenido latente de un derecho que los poderes del Estado autoritario instrumentalizan y se limitan a poner políticamente a su servicio. Para ambos autores, la función legitimadora de la *forma* de un derecho que ha quedado ya completamente positivado se funda en el núcleo normativo de un concepto de ley que ya no se concibe sólo semánticamente, y en último término en el procedimiento de la legislación democrática, procedimiento que genera legitimidad[36]. Esta concepción del derecho racional descubre en la forma del derecho moderno una lógica normativa propia que da a este medio la capacidad de *racionalizar* la dominación política, en lugar de limitarse a conferirle una *expresión racional*. Lo esencial del trabajo de reconstrucción que lleva a cabo el derecho racional consiste en mostrar que, dada su constitución jurídica, en el poder político se aloja el núcleo conceptual de una juridificación del poder «irracional» del Estado, es decir, de un poder decisionista y no regulado.

El objetivo de la compenetración del derecho positivo y el poder político no es simplemente la dominación legal, sino una dominación que cobra la forma del Estado de derecho y que está *constituida* democráticamente. El *terminus ad quem* de la juridificación de la dominación política es la constitución que una comunidad política de ciudadanos libres e iguales se da a sí misma. Todo «Estado» tiene una estructura jerárquica y organiza las capacidades de acción disponibles para el ejercicio del poder político; en cambio, una «Constitución» regula con los medios del derecho positivo una asociación horizontal de ciudadanos, fijando los derechos fundamentales que se reconocen recíprocamente los miembros libres e iguales de una asociación que se administra a sí misma. En este sentido, la juridificación republicana del poder sustancial del Estado se orienta hacia el *telos* de una «Constitución».

La constitucionalización completa del poder estatal certifica la *inversión de la constelación de partida* de un derecho instrumentalizado por el poder. De acuerdo con la autocomprensión de la Constitución, «todo el poder» surge de la voluntad autónoma (es decir, formada racionalmente) de una sociedad civil constituida republicanamente (es decir, todo el poder «procede del pueblo»). Por tanto, según la lógica del contrato social, la racionalización intraestatal de la dominación opera sobre un poder estatal jurídicamente constituido, pero que aún no ha sido juridificado él mismo y que, en este sentido, sigue siendo un poder «sustancial» cuyo núcleo irracional sólo se disuelve en el proceso democrático del Estado constitucional completamente establecido. Sobre el trasfondo de estos conceptos fundamentales se muestra que el tránsito del derecho internacional al derecho cosmopolita no puede proseguir en línea recta este desarrollo, como Kant sugiere en un primer momento.

35. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, cit., pp. 167-187 [*Facticidad y validez*, cit., pp. 200-218].

36. I. Maus, *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*, cit.

6. *Poder estatal y Constitución*

La constitucionalización del derecho internacional no puede concebirse como la prosecución lógica de la domesticación constitucional de un poder estatal que opera sin sujeción alguna. El punto de partida de la juridificación pacificadora de las relaciones internacionales lo constituye un derecho internacional que en su forma clásica presenta el reflejo invertido de la relación entre el Estado y la Constitución. En efecto, en el terreno del derecho internacional no falta el elemento análogo a una Constitución que funda una asociación de miembros libres e iguales. Lo que falta es un poder supranacional más allá de los Estados rivales que aporte las posibilidades de sanción y las capacidades de acción que, para imponer sus reglas, requiere la comunidad de Estados constituida en la forma del derecho internacional.

El derecho internacional clásico es ya una especie de Constitución, en la medida en que crea una comunidad jurídica entre partes que formalmente tienen los mismos derechos. Ciertamente, esta proto-Constitución del derecho internacional se diferencia de una constitución republicana en varios rasgos esenciales. No se compone de individuos que forman una comunidad jurídica, sino de actores colectivos, y además no tiene la función de constituir una autoridad política [*Herrschaft*], sino sólo la de formar poderes diferenciados [*Gewalten*]. Además, para convertirse en una Constitución en sentido estricto, a la comunidad de sujetos del derecho internacional le falta la fuerza vinculante de las obligaciones jurídicas recíprocas. Sólo la restricción voluntaria de la soberanía (ante todo, la renuncia al núcleo mismo de la soberanía, el derecho de guerra) puede convertir a las partes del contrato en miembros de una comunidad políticamente «constituida». Con todo, al declarar voluntariamente la proscripción de las guerras de agresión, los miembros de una asociación de naciones asumen ya una obligación que, incluso sin un poder coercitivo supraestatal, posee un efecto vinculante más fuerte que el derecho consuetudinario y los tratados interestatales.

La asociación de naciones y la proscripción de la guerra pertenecen a la lógica de un proceso que enlaza con el estatus de *miembros* que poseen los sujetos del derecho internacional. En el comienzo de este proceso se encuentra una comunidad de Estados constituida «débilmente», si se la compara con el Estado republicano, y que debería complementarse a nivel transnacional con órganos de legislación y aplicación del derecho, y con capacidades de sanción, si ha de ser capaz de actuar en tanto que comunidad. El primado de que gozan las relaciones horizontales entre los miembros sobre las capacidades de acción organizada señala que la constitucionalización del derecho internacional sigue una dirección contraria a la genealogía del Estado constitucional, pues comienza con la asociación no jerárquica de actores colectivos y se orienta hacia la creación de las organizaciones internacionales con capacidad de acción que componen un orden cosmopolita. La dirección de este proceso se manifiesta hoy en los tres ejemplos más impresionantes de organizaciones internacionales, pese a sus diferencias de función y de estructura. Llámense Carta, Acuerdo o Constitución, los tres tratados, tan diferentes en otros aspectos, que dan una «Constitución» a las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea tienen una cosa en común: son como abrigos de corte demasiado ancho, que aún deben rellenarse con un cuerpo jurídico más fuerte, es decir, con competencias supranacionales más fuertes (competencias que son de tipo «estatal»).

Esta extrapolación de una *atribución de competencias* a la laxa comunidad de Estados soberanos que procede a completar la *juridificación* del poder sustancial del Estado puede evitar que prolonguemos apresuradamente la constitucionalización del derecho internacional en la dirección de un *Estado* internacional global. El Estado federal democrático de gran formato (la república mundial) es un modelo equivocado. Pues no existe ninguna analogía estructural entre, por un lado, la Constitución de un Estado soberano que puede determinar por sí mismo qué tareas políticas hace suyas (es decir, que dispone de competencias sobre sus competencias) y, por otro lado, la Constitución de una organización mundial inclusiva, pero ceñida a unas pocas funciones acotadas con mucha precisión. Una mirada a los actores históricos subraya también esta asimetría entre la evolución del derecho estatal y la del derecho cosmopolita. Los Estados que hoy se prestan a cooperar de forma regulada con otros Estados al precio de renunciar a parte de su soberanía son actores colectivos y tienen otros motivos y obligaciones que los de aquellos revolucionarios que antaño fundaron los Estados constitucionales.

En la Carta de las Naciones Unidas la situación de partida del derecho internacional clásico ha dejado huellas claramente reconocibles. Sigue tratándose de una comunidad de Estados y pueblos que (en el art. 2, sección 1) se garantizan mutuamente su «igualdad soberana». Por otro lado, la ONU se reserva ciertas posibilidades de intervención en cuestiones de seguridad internacional (y desde hace algún tiempo, también en cuestiones relacionadas con la garantía y la imposición de los derechos humanos). En estos dos ámbitos polí-

ticos, los Estados miembros conceden al Consejo de Seguridad de la ONU la potestad de tomar bajo su protección los derechos de los ciudadanos, eventualmente también contra sus propios gobiernos. Por eso sería consecuente declarar ya hoy que la ONU es una comunidad de «Estados y ciudadanos». De forma similar, la Convención de Bruselas presentó su proyecto de Constitución europea «en nombre de las ciudadanas y ciudadanos y de los Estados de Europa». La referencia a los actores estatales hace justicia a la fuerte posición que éstos *conservarán* (en tanto que sujetos impulsores de su desarrollo) en un orden global de derecho y de paz, mientras que la referencia a los individuos alude a los auténticos depositarios del estatus de ciudadanos cosmopolitas.

7. *Política interior mundial sin gobierno mundial*

La doble referencia a actores colectivos e individuales marca una diferencia, relevante en el terreno de los conceptos fundamentales, entre el orden jurídico de una república federal mundial, construido de forma enteramente individualista[37], y una sociedad mundial políticamente constituida que a nivel global e internacional reserva a los Estados las instituciones y procedimientos de un «gobierno más allá del Estado»[38]. En este marco se exige a los *miembros* de la *comunidad de Estados* que actúen concertadamente, pero no se los rebaja a la condición de *miembros dependientes*, es decir, a meras partes de un orden jerárquico más amplio, si bien es cierto que la autocomprensión constructivamente transformada de los actores estatales que han restringido su soberanía y han consentido en vincularse a las normas anejas a su condición de miembros, no dejaría intacto el *modo* de negociar los compromisos de intereses *interestatales* que hasta hoy ha predominado en las relaciones internacionales, y que se basa esencialmente en el poder y la influencia.

A la luz de la idea kantiana, y partiendo de las estructuras que hoy existen, es posible representarse una Constitución política de la descentralizada sociedad mundial como un sistema de varios niveles

37. Sobre la república federal mundial cf. O. Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München, 1999; St. Gosepath y J. Chr. Merle (eds.), *Weltrepublik. Globalisierung und Demokratie*, München, 2002.

38. M. Th. Greven y R. Schmalz-Bruns (eds.), *Politische Theorie – heute*, Baden-Baden, 1999, Parte III; B. Kohler-Koch (ed.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, *Politische Vierteljahresschrift*, año 39, 1998; M. Jachtenfuchs y M. Knodt (eds.), *Regieren in internationalen Organisationen*, Opladen, 2002.

al que, por buenas razones, falta *en conjunto* el carácter estatal[39]. Según esta imagen, a *nivel supranacional* una organización mundial convenientemente reformada podría cumplir eficazmente y de una forma no selectiva las funciones de importancia vital, pero especificadas con precisión, del aseguramiento de la paz y de la política de derechos humanos, sin tener por ello que adoptar la forma estatal de una república mundial. En un nivel intermedio, el *nivel transnacional*, los grandes actores capaces de actuar globalmente se ocuparían de los difíciles problemas de una política interior mundial, especialmente los problemas de la economía mundial y de la ecología. Esta política interior mundial no sólo cumpliría tareas de coordinación, sino también de configuración, en el marco de conferencias y sistemas de negociación permanentes. Aparte de Estados Unidos, por ahora faltan los actores adecuados que dispongan de un mandato suficientemente representativo para llevar a cabo las negociaciones y del necesario poder de implementación. En las diversas regiones del globo los Estados nacionales deberían unirse formando regímenes continentales del tipo que representa la Unión Europea, si llega a ser «capaz de actuar en política exterior». En este nivel intermedio subsistirían las relaciones internacionales, aunque con una figura modificada, ya sólo porque si la ONU impusiese eficazmente un régimen de seguridad, también se prohibiría a los *global players* el recurso a la guerra como medio legítimo de solución de conflictos.

Con este esbozo de un sistema de varios niveles que cumpliese a nivel supranacional los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas en materias de política de paz y derechos humanos, y que a nivel transnacional se ocupase de los problemas de una política interior mundial en el estilo de la formación de compromisos entre grandes potencias domesticadas, sólo pretendo ilustrar una alternativa *conceptual* a la república mundial. La idea de una política interior mundial sin gobierno mundial en el marco de una ONU que pueda imponer la paz y el cumplimiento de los derechos humanos, sólo se propone mostrar, a título de ejemplo, que la «república mundial» o el «Estado internacional» no representan las únicas instituciones en las que el proyecto kantiano puede cobrar forma (más allá del sucedáneo de la asociación de naciones). No sólo el Estado constitucional ampliado hasta alcanzar dimensiones globales cumple las condiciones abstractas de una «situación cosmopolita».

39. J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a.M., 1998, pp. 156-168 [trad. cast., *La constelación postnacional*, Paidós, Barcelona, 2000].

La argumentación que hemos desarrollado hasta aquí avala, además, la afirmación de que la república mundial, como modelo para el tránsito del derecho internacional al derecho cosmopolita, no sólo sugiere una falsa serie de pasos necesarios, sino también un objetivo problemático: también en el Estado constitucional ampliado globalmente, el Estado y la Constitución se funden en la misma institución. Los tres elementos esenciales (estatalidad, solidaridad ciudadana y Constitución) que de hecho se fundieron en la forma históricamente exitosa del Estado nacional europeo se disocian, sin embargo, más allá del Estado nacional, y habrán de configurarse de un modo completamente distinto si la sociedad mundial actual, desgarrada culturalmente y sumamente estratificada, ha de tener la fortuna de adoptar realmente algún día una Constitución política. El Estado no es condición necesaria para los órdenes constitucionales. Las comunidades supranacionales, como la ONU o la Unión Europea, no disponen del monopolio de los medios para ejercer la violencia legítima que sirve al Estado moderno, en sus funciones jurídicas, administrativas y fiscales, como garantía de su soberanía interior y exterior. No obstante, estas comunidades supranacionales reclaman el primado del derecho supranacional sobre los órdenes jurídicos nacionales. En particular, los Estados miembros de la Unión Europea cumplen el derecho europeo aprobado en Bruselas y Luxemburgo, aunque son ellos quienes custodian en sus cuarteles los medios coercitivos.

La tesis de la «retirada» de la capacidad de acción estatalmente organizada a favor de la coordinación, políticamente constituida, de actores colectivos en el marco de organizaciones internacionales, plantea la cuestión de si las constituciones desestatalizadas siguen siendo constituciones de tipo republicano. Si no es éste el caso, también la «constitucionalización» del derecho internacional cobra un sentido diferente. Tomando como ejemplo la ONU, la OMC y la UE, Hauke Brunkhorst analiza los «órdenes jurídicos desestatalizados», sobre todo desde el punto de vista del déficit democrático de un «imperio de la ley sin autolegislación»[40]. En su función de limitar el poder, las constituciones supranacionales evocan modelos de

40. H. Brunkhorst, «Globale Solidarität: Inklusionsprobleme moderner Gesellschaften», en L. Wingert y K. Günther (eds.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt a.M., 2001, pp. 605-626; Íd., «Globalizing Democracy without a State»: *Millenium. Journal of International Studies* 31/3 (2002), pp. 675-690; Íd., *Demokratie in der globalen Rechtsgenossenschaft*, *Zeitschrift für Soziologie* (número especial sobre la sociedad mundial, en preparación).

una tradición jurídica premoderna que arraiga en los pactos firmados entre el rey y los estamentos (la nobleza, la Iglesia y las ciudades) en los albores de la Edad Moderna.

En esta tradición se forma un concepto de «Constitución» cuyo objetivo es limitar el poder político mediante una división distributiva de poderes. Esta idea de la limitación y el equilibrio recíprocos de los «poderes dominantes», ya encarnada en los antiguos parlamentos y asambleas estamentales según un modelo de representación colectiva, se desarrolla en las teorías del Estado moderno hasta convertirse en la idea de una «división distributiva del poder de los gobernantes», y se vincula a concepciones individualistas: a la concepción de los derechos humanos en el liberalismo inglés y a la de una separación funcional de poderes entre la legislación, el poder ejecutivo y la administración de justicia que representa el constitucionalismo alemán. De todo ello surgen dos variantes de una «dominación legal» que pone límites al poder: *rule of law* [imperio de la ley] y «Estado de derecho».

Al igual que esas constituciones republicanas que Kant tenía presentes, estos tipos constitucionales liberales se proponen juridificar la dominación política. Pero la «juridificación» tiene aquí el sentido de una domesticación del poder mediante la distribución institucional y la regulación procedimental de las relaciones de poder *existentes*, mientras que las constituciones de tradición republicana, de origen revolucionario, subvierten las relaciones de poder existentes a favor de una dominación constituida de nuevo, que *surge* de la voluntad racionalmente formada de los ciudadanos unidos, y que en esa medida es racional[41]. Por este lado, y contra cierta tradición conservadora de derecho público, la juridificación de la dominación política adquiere al mismo tiempo el sentido de la racionalización de un poder estatal indómito, que, según otros, persiste sustancialmente «detrás del derecho».

8. *Constitución supranacional y legitimación democrática*

Hasta ahora, sólo en el nivel del Estado nacional se han institucionalizado procedimientos democráticos de legitimación mediana-

41. Christoph Möllers muestra cómo en el derecho constitucional europeo la comprensión liberal de la constitución como «limitación del poder» se vincula a la comprensión genuinamente democrática de la constitución como «fundamentación del poder»: «Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. Begriffe der Verfassung in Europa», en A. v. Bogdandy (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin, 2003, pp. 1-56.

mente fiables. Estos procedimientos exigen un tipo de solidaridad entre ciudadanos que no puede extenderse a voluntad más allá de las fronteras del Estado nacional. Ya sólo por esta razón, las constituciones de tipo liberal son preferibles para las comunidades políticas que vayan más allá de los regímenes continentales como la Unión Europea[42]. Las constituciones de este tipo regulan la acción coordinada de actores colectivos con el objetivo de que éstos limiten recíprocamente su poder; encauzan por vías conformes a los derechos humanos el juego del poder, pacificado procedimentalmente, y confían a los tribunales las tareas de aplicar y desarrollar el derecho sin una sujeción directa a exigencias y controles democráticos. Por tanto, aquí la «constitucionalización» del derecho internacional no tiene el sentido *republicano* de una juridificación de las relaciones internacionales. Brun-Otto Bryde tiene en mente esta importante diferencia cuando aclara el concepto de constitucionalización del derecho internacional recurriendo a la distinción entre Constitución y Estado:

> Por supuesto, a nivel internacional no puede haber un *Estado* constitucional, pero sí puede haber *constitutionalism*; tampoco puede haber *Estado* de derecho, pero sí *rule of law*; ni puede haber un principio de *Estado* social internacional, pero sí *social justice* [...]. Al concepto de democracia le falta este elemento, pero está implícito en su interpretación si se traduce *demos* por «pueblo del Estado» [*Staatsvolk*], mientras que en inglés también el poder internacional puede proceder *from the people*[43].

Por supuesto, esta última conclusión no se comprende de suyo. Pues en la tradición liberal que va de Locke a Dworkin el concepto de Constitución en modo alguno se vincula sin tensiones a la fuente de legitimación del procedimiento democrático. El «imperio de la ley» extrae su legitimación de fuentes iusnaturalistas. En última instancia se sustenta sobre la base de derechos humanos que valen «por naturaleza». Pero en condiciones de pensamiento postmetafísico, esta posición apenas puede seguir defendiéndose. Frente a ella, la comprensión republicana de la Constitución tiene la ventaja de cerrar esta fisura de legitimación. La interpretación que propone la teoría discursiva opera con el entrelazamiento conceptual de los principios de la soberanía

42. G. Frankenberg, «Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union», en L. Wingert y K. Günther (eds.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft...*, cit., pp. 507-538.

43. B.-O. Bryde, «Konstitutionalisierung...», cit., p. 62.

popular y los derechos humanos, y sitúa el anclaje de la legitimidad de las leyes (incluidas las leyes básicas que fundamentan la dominación legal) en la fuerza productora de legitimidad de los procedimientos, a un tiempo deliberativos y representativos, de formación democrática de la opinión y la voluntad institucionalizados en el Estado constitucional[44]. Pero este entrelazamiento, imprescindible para la legitimación, se disolvería necesariamente si las constituciones supranacionales desacoplasen completamente la democracia y el poder estatalmente organizado. Por eso el marco normativo de las constituciones desestatalizadas debe permanecer conectado, al menos indirectamente, a los flujos de legitimación de los *Estados* constitucionales, si debe ser algo más que una fachada del derecho hegemónico.

Con todo, las constituciones supranacionales se sustentan en derechos fundamentales, principios jurídicos y tipificaciones penales que han surgido de procesos de aprendizaje democráticos y que se han acreditado en el marco de los Estados nacionales constituidos democráticamente. En este sentido, desde el punto de vista de la historia de su surgimiento, la sustancia normativa de las constituciones supranacionales se nutre de las constituciones de tipo republicano. Esto es cierto no sólo en el caso de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo diseño apuntaba ya hacia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino incluso para el complejo de tratados del GATT [Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio] y la OMC [Organización Mundial del Comercio]. Junto a los principios jurídicos habituales (como la no discriminación, la reciprocidad, la solidaridad, etc.), la praxis de creación de jurisprudencia y solución de conflictos de la OMC contempla también, cada vez más, la protección de los derechos humanos[45]. En este sentido, la constitucionalización del derecho internacional mantiene un estatus derivado, dependiente de los rendimientos de legitimación que, por así decirlo, le anticipan los Estados constitucionales democráticos.

44. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, cit., pp. 151-165 [*Facticidad y validez*, cit., pp. 184-197]; Íd., «Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie», en Íd., *Die Einbeziehung des Anderen*, cit., pp. 293-305 [«El vínculo interno entre Estado de derecho y democracia», en *La inclusión del otro*, cit.]; Íd., «Der demokratische Rechtsstaat – eine paradoxe Verbindung widersprüchlicher Prinzipien?», en Íd., *Zeit der Übergänge*, Frankfurt a.M., 2001, pp. 133-151 [«El Estado de derecho democrático: ¿una unión paradójica de principios contradictorios?», en *Tiempo de transiciones*, trad. de R. de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2004, pp. 141-161].

45. R. Dolzer, «Wirtschaft und Kultur im Völkerrecht», en W. G. Vitzthum, *Völkerrecht*, cit., pp. 502-519.

Como ya viera Kant, al final la organización mundial sólo podrá cumplir sus tareas si todos los Estados miembros privan a sus constituciones democráticas de su carácter meramente nominal. Y a nivel transnacional, los sistemas de negociación que dan cabida a una formación de la voluntad política (como la OMC y otras instituciones del sistema económico mundial)[46], sólo podrán llevar a cabo algo así como una política interior mundial si surge una pluralidad de repúblicas articuladas federalmente y capaces de actuar a escala global, en las que las vías de legitimación del proceso democrático se prolongan, por así decirlo, hacia arriba y de forma continua desde el nivel del Estado nacional hasta el nivel de estos regímenes continentales. Para este fin, la «profundización» conveniente (aunque en modo alguno inminente) de las instituciones europeas podría asumir una función ejemplar.

Así pues, la constitucionalización del derecho internacional que pone límites al poder, pero que no se constituye como Estado, sólo cumplirá las condiciones de legitimación de una «situación cosmopolita» si tanto en el nivel de la ONU como en el de los sistemas transnacionales de negociación se obtiene un «respaldo» mediado por procesos democráticos de formación de la opinión y la voluntad que sólo pueden institucionalizarse plenamente en los Estados constitucionales, por complejos que sean estos Estados de dimensiones continentales construidos federalmente. La constitucionalización débil y desestatalizada sigue dependiendo del suministro de legitimación procedente de los órdenes constitucionales centrados en el Estado. Sólo en éstos la parte organizativa de la Constitución asegura a los ciudadanos un acceso igualitario a las decisiones políticamente vinculantes del gobierno, a través de los espacios públicos institucionalizados, las elecciones, los parlamentos y otras formas de participación. Sólo en el seno de los Estados democráticos constitucionales existen disposiciones legales para una inclusión igualitaria de los ciudadanos en el proceso de legislación. Allí donde faltan estas disposiciones, como sucede en las constituciones supranacionales, siempre existe el riesgo de que los intereses «dominantes» en cada caso se hagan valer hegemónicamente bajo la cobertura de leyes que rigen imparcialmente.

Ahora bien, para la necesidad de legitimación de los sistemas transnacionales de negociación quizás sea suficiente un acoplamiento de la legitimación intraestatal de los gobiernos participantes, suponiendo que las constituciones de estos sistemas estén diseñadas de tal modo que se ajusten a la limitación y el equilibrio del poder. En este nivel transnacional, las grandes potencias cumplirán tanto mejor las expectativas de equidad y actitud cooperativa cuanto más se conciban ya a sí mismas, a nivel supranacional, como miembros de una comunidad global de Estados, y cuanto más se las perciba en esta función desde la perspectiva de sus propias esferas públicas nacionales, ante las que deben legitimarse. Pero tras la fachada de la propia ONU ¿por qué no habría de atrincherarse a su vez el derecho hegemónico de los más fuertes (que hoy incluso se reconoce explícitamente en el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad)?

46. Cf. el *Special Report on the WTO Cancun Ministerial* de 26 de septiembre de 2003 (info@globalservicenetwork.com).

Brunkhorst responde a esta pregunta señalando la función sustitutoria de una esfera pública mundial cada vez más fuerte, aunque su influencia sólo sea informal: la «actividad espontánea de una esfera pública débil» que «carece de un acceso legalmente garantizado a las decisiones vinculantes» abre al menos la vía de legitimación de un «acoplamiento laxo de discusión y decisión»[47]. En nuestro contexto no nos interesa la cuestión empírica de cuánta fuerza tiene realmente la presión legitimadora que ejerce sobre la política de la ONU y sobre las decisiones de los tribunales internacionales una esfera pública mundial producida por los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales, y movilizada por movimientos sociales y políticos. Nos interesa más bien la cuestión teórica de si la formación global de la voluntad en una esfera pública informal, sin procedimientos institucionalizados por el derecho constitucional que permitan transformar en poder político la influencia generada comunicativamente, puede proporcionar una integración suficiente a la sociedad cosmopolita y una legitimación suficiente a la ONU.

Afortunadamente, el umbral que debe traspasarse para cumplir estas exigencias funcionales no es insuperablemente alto. Si la comunidad internacional se limita a cumplir las funciones de asegurar la paz y proteger los derechos humanos, la solidaridad de los ciudadanos cosmopolitas no necesita apoyarse, como lo hace la solidaridad de los ciudadanos del Estado, en las «fuertes» valoraciones y prácticas éticas de una cultura política y una forma de vida compartidas. Basta el clamor unánime de la indignación moral ante las masivas violaciones de los derechos humanos y las vulneraciones evidentes de la prohibición de las agresiones militares. Para la integración de

47. H. Brunkhorst, «Globalizing Democracy...», cit.

una sociedad de ciudadanos cosmopolitas basta la unanimidad de las reacciones afectivas negativas al percibir actos de criminalidad de masas. Las inequívocas obligaciones negativas de una moral deontológica universalista (la prohibición de las guerras de agresión y los crímenes contra la humanidad) también constituyen en última instancia los criterios para la administración de justicia de los tribunales internacionales y para las decisiones políticas de la ONU. Esta base del juicio, anclada en disposiciones culturales compartidas, es estrecha, pero resistente. En principio es suficiente para que se aúnen a escala mundial los posicionamientos normativos en relación con la agenda de la comunidad de Estados y confiere fuerza legitimadora a las reacciones, reforzadas por los medios de comunicación, de una esfera pública mundial que despierta puntualmente una y otra vez.

9. *Tendencias favorables*

Kant concibe la paz mundial duradera como el resultado de una juridificación completa de las relaciones internacionales. Los mismos principios que han cobrado forma por primera vez en las constituciones de los Estados republicanos deben estructurar también esta situación cosmopolita: igualdad de derechos civiles y humanos para todos. En Kant esta idea de la situación cosmopolita se concreta en la constitución de una república mundial. No obstante, a Kant le inquieta la tendencia hacia un poder nivelador, si es que no despótico, que parece inherente a la estructura de una república mundial. Por eso apuesta por el sucedáneo de una asociación de naciones. Si el monopolio global de la violencia de un Estado internacional que todo lo nivela es la única alternativa a la coexistencia de Estados soberanos, parece preferible que la idea de la situación cosmopolita (de la que Kant no se desprende) no se realice en el medio del derecho coercitivo, sino en la forma débil de una asociación voluntaria de repúblicas pacíficas. He procurado mostrar que no es completa la alternativa que fuerza a Kant a aceptar esta conclusión. Si en lugar de lastrarla con analogías erróneas se concibe de un modo suficientemente abstracto la idea de la juridificación del estado de naturaleza entre Estados, se ofrece como vía de realización *conceptualmente posible* otra forma de constitucionalización del derecho internacional, ampliada con conceptos liberales, federalistas y pluralistas.

De todas formas, el derecho internacional se ha desarrollado ya en esta dirección, en el entorno de una sociedad mundial sumamente compleja y un sistema de Estados sumamente interdependiente, ante la transformación de las tecnologías bélicas y los riesgos para la seguridad, y también ante el desafío que suponen las experiencias histórico-morales del exterminio de los judíos europeos, así como de otros excesos. Por eso no se queda en una mera especulación la posibilidad conceptual de un sistema político articulado en varios niveles que no adquiere en conjunto una cualidad estatal, pero que puede asegurar la paz y los derechos humanos a nivel supranacional, incluso sin un gobierno mundial que posea el monopolio de la violencia, y ocuparse a nivel transnacional de los problemas de una política interior mundial. No obstante, la situación paralizadora de un mundo obsesionado por la violencia constituye un motivo suficiente para burlarse de estos sueños de un visionario. Y una cosa es cierta: por bien fundamentada que esté normativamente, la idea de una situación cosmopolita no es más que una promesa vacua, e incluso engañosa, si no va acompañada de indicaciones realistas acerca de un contexto de tendencias favorables en el que pueda inscribirse.

También Kant lo sabía, y aunque atribuyó validez categórica a principios morales como «No debe haber guerras», sus reflexiones de filosofía de la historia tenían la intención heurística de conferir una verosimilitud y plausibilidad empíricas a la idea de la situación cosmopolita. Las tendencias favorables que diagnosticó en su época no eran sólo «favorables». Retrospectivamente, la disposición pacífica de los Estados democráticos, la fuerza pacificadora del comercio mundial y la función crítica de la esfera pública muestran su rostro ambivalente. Es cierto que, en general, las repúblicas han mantenido una actitud pacífica hacia otras repúblicas, pero hacia el resto sus energías belicistas no han quedado a la zaga de las de otros Estados. El desbocamiento del capitalismo ha tenido consecuencias inquietantes no sólo en la época del imperialismo, y ha entrelazado la modernización con el subdesarrollo y el desarraigo de los perdedores de esa modernización. Y una esfera pública dominada por los medios electrónicos de masas sirve a la manipulación y el adoctrinamiento no menos que a la ilustración (y a este respecto la televisión privada asume a menudo una triste función de vanguardia).

Si queremos hacer justicia a la relevancia duradera del proyecto kantiano, tenemos que dejar de lado las limitaciones debidas al horizonte de su época. También Kant era hijo de su tiempo, y también él estaba aquejado de cierto daltonismo:

— Kant se encuentra aún más acá de la nueva conciencia histórica que sólo se impone hacia 1800, y permanece insensible a la

percepción de las diferencias culturales, ya agudizada por el primer Romanticismo. Así, relativiza inmediatamente sus propias indicaciones sobre el poder de división de las diferencias religiosas con la observación de que puede haber diversos libros religiosos y distintos tipos de fe, acuñados históricamente, «pero sólo una única religión válida para todos los hombres y en todas las épocas»[48].

— Kant se encuentra tan próximo al espíritu de una Ilustración abstracta, que permanece sellada para él la fuerza explosiva del nacionalismo. En su época despierta por primera vez una conciencia política que tendrá amplios efectos, la conciencia de la pertenencia étnica a comunidades lingüísticas y genealógicas que a lo largo del siglo XIX, como conciencia nacional, no sólo causará estragos en Europa, sino que desembocará en la dinámica imperialista de expansión ultramarina de los Estados industrializados.

— Kant comparte con sus contemporáneos la convicción «humanista» de la superioridad de la civilización europea y de la raza blanca. Desconoce el alcance de la naturaleza particularista de un derecho internacional que en aquella época estaba diseñado a la medida de un reducido número de Estados privilegiados y pueblos cristianos. Sólo estas naciones se reconocían mutuamente una igualdad de derechos; el resto del mundo se lo repartían entre ellas en esferas de influencia, con fines de colonización y evangelización.

— Kant no es consciente todavía de lo que significa la circunstancia de que el derecho internacional europeo se inscribiese en una cultura cristiana común. La fuerza vinculante de este trasfondo de orientaciones axiológicas implícitamente compartidas fue lo bastante poderosa para mantener, hasta la primera guerra mundial, la aplicación del poder militar más o menos dentro de los límites de una conducción de la guerra disciplinada jurídicamente.

El provincianismo en relación con el futuro, que aqueja a la conciencia situada históricamente, no es una objeción contra el enfoque universalista de la teoría moral y jurídica de Kant. Los puntos oscuros delatan una selectividad, históricamente comprensible, *en la aplicación* de esa operación cognitiva de universalización y adopción recíproca de perspectivas que Kant atribuye a la razón práctica y que subyace en el desarrollo cosmopolita del derecho internacional.

48. I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, cit., pp. 225 s., nota.

II. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO O ÉTICA LIBERAL DE LA POTENCIA MUNDIAL

1. *La historia del derecho internacional a la luz del desafío actual*

Con el inmerecido derecho epistémico que asiste a las generaciones posteriores, contemplemos retrospectivamente el desarrollo dialéctico del derecho internacional europeo desde una distancia de doscientos años. En esta evolución del derecho, las dos guerras mundiales del siglo XX y el final de la guerra fría establecen cesuras, si bien en esta última cesura, comparada con las dos anteriores, no es posible reconocer aún un trazo claro. Las dos guerras mundiales son líneas divisorias en las que se desmoronan antiguas esperanzas, pero también surgen otras nuevas. La Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas son logros grandes, aunque arriesgados y reversibles, en el arduo camino hacia una Constitución política de la sociedad mundial. La Sociedad de Naciones se desmorona cuando Japón invade Manchuria e Italia se anexiona Abisinia, y cuando los agresivos preparativos bélicos de Hitler se saldan en primer lugar con el *Anschluss* de Austria y la anexión de los Sudetes. Y al menos desde la guerra de Corea, el trabajo de las Naciones Unidas se ve entorpecido, si no enteramente suspendido, por una confrontación de las potencias mundiales y por el bloqueo del Consejo de Seguridad.

También la tercera cesura, el hundimiento del régimen soviético, despierta esperanzas en el surgimiento de un nuevo orden mundial liderado por la ONU. Con una serie de intervenciones humanitarias destinadas a mantener e imponer la paz, con la creación de tribunales que juzgan los crímenes de guerra y con la persecución de las violaciones de los derechos humanos, las Naciones Unidas por fin parecen adquirir capacidad de acción. Pero al mismo tiempo se acumulan los reveses, entre ellos esos atentados terroristas que finalmente Estados Unidos y sus aliados interpretaron como una «declaración de guerra» contra Occidente. El proceso que conduce a la invasión de Irak por las tropas de la coalición en marzo de 2003, crea una situación ambigua que no tiene paralelo en la historia del derecho internacional. Por un lado, una superpotencia que en caso necesario se cree capaz de imponer militarmente su voluntad por sí sola, reclama su derecho a defenderse según su propio criterio, es decir, independientemente de las resoluciones del Consejo de Seguridad. El miembro más poderoso de las Naciones Unidas se sitúa más allá de la norma fundamental de esta institución, la prohibición

del uso de la fuerza. Por otro lado, la ONU no se quiebra por eso, sino que en apariencia sale de este conflicto con una autoridad reforzada internacionalmente.

¿Es esta situación poco clara un signo de que, tras dos reveses devastadores, los progresos en la constitucionalización del derecho internacional han adquirido, pese a todo, una dinámica normativa propia? ¿O señala el comienzo del final definitivo del proyecto de una juridificación de las relaciones internacionales? La renuncia diplomática a la controversia abierta acerca del futuro del derecho internacional favorece la formación de un gris velo retórico, tras el cual pronto podría producirse una incómoda mezcla del derecho constitucional cosmopolita y el derecho hegemónico de una superpotencia; o podría formarse la constelación igualmente inquietante de una competencia entre grandes espacios *à la* Carl Schmitt. La relajación propagandística de un concepto de «ataque armado» claramente definido y el discurso eufemístico de la «adaptación» del derecho internacional a nuevos riesgos no prometen nada bueno, cuando se observa cómo las revisiones que realmente eran ya necesarias han aportado el pretexto para derogar *de facto* algunos principios del derecho internacional.

La discriminación de Estados cuyos gobiernos dan asilo o brindan un apoyo activo al nuevo terrorismo internacional no exige ni la erosión de un derecho de legítima defensa muy restringido, ni la derogación de disposiciones centrales de la Convención de Ginebra. Y del mismo modo, el combate eficaz del nuevo terrorismo en el interior tampoco exige una restricción de derechos fundamentales que se aproxima a su liquidación[49]. Por supuesto, este espantajo puede esfumarse con un cambio de gobierno. Con todo, la imagen de una potencia que utiliza su superioridad militar, tecnológica y económica para establecer, según sus propios conceptos del bien y el mal cargados de connotaciones religiosas, un orden mundial que sea además conveniente desde el punto de vista geoestratégico, sugiere una alternativa heurísticamente útil: la alternativa entre una progresiva constitucionalización del derecho internacional y su sustitución por la ética liberal de la gran potencia.

Esta cuestión orienta la mirada en una determinada dirección, cuando volvemos la vista sobre la historia del derecho internacional (y de las doctrinas del mismo). Para comprender correctamente esta

49. G. Guillaume, «Terrorism and International Law»: *International Criminal Law Quarterly* 53 (2004), pp. 537-548.

alternativa y su trasfondo conceptual, es imprescindible aludir al concepto, totalmente determinante, de juridificación de las relaciones internacionales en el sentido de una transformación del derecho internacional en una Constitución cosmopolita. Kant atribuye a la peculiaridad normativa del derecho estatuido y aplicado imparcialmente una capacidad de *racionalizar* el poder político. Sin esta premisa, presenta un aspecto muy distinto el unilateralismo hegemónico que justifica sus decisiones, cargadas de consecuencias, a partir de sus propios valores, en lugar de hacerlo según procedimientos establecidos: este unilateralismo no parece una chocante alternativa ética *al* derecho internacional, sino una típica y recurrente variante imperial *del* derecho internacional.

Según esta concepción, el derecho internacional se limita a desempeñar funciones de coordinación interestatal, porque en lugar de transformar las constelaciones de poder subyacentes, más bien las refleja. Sólo puede ejercer sus funciones reguladoras, pacificadoras y estabilizadoras sobre la base de relaciones de poder *fácticas*, y no dispone de la autoridad y la dinámica propia que serían necesarias para conferir a la ONU el poder de constatar y sancionar los ataques contra la seguridad internacional y los derechos humanos. Si se acepta esta premisa, el derecho internacional constituye un medio flexible para las cambiantes constelaciones de poder; pero no es un crisol en el que pudiera disolverse la sustancia indómita del poder. Según esta concepción, los tipos ideales del derecho internacional varían con las constelaciones de poder fácticas. En un extremo del continuo se encuentra el derecho internacional centrado en los Estados, que expresa las relaciones multilaterales entre Estados soberanos; en el otro extremo, el derecho hegemónico de un poder imperial que se retira del derecho internacional para finalmente equipararlo e incorporarlo a su propio derecho público nacional[50].

¿Cómo hemos de decidirnos entre estas diversas concepciones del derecho internacional[51]? Compiten entre sí no sólo en lo tocante a la correcta interpretación de la historia de este derecho. Ellas mismas están de tal modo inscritas en el contexto de esta historia, que influyen también en su curso. La autocomprensión normativa de los actores estatales no deja intacta la relación de poder y dere-

50. Debo esta indicación a Nico Krisch, *Imperial Law* (manuscrito, 2003).

51. Cf. una útil visión de conjunto en A. v. Bogdandy, «Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – Eine Bestandsaufnahme»: *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* 63/4 (2003), pp. 853-877.

cho, y por eso esta relación no es una constante que pueda captarse descriptivamente. Esto habla en contra de cierta interpretación de la ontología social según la cual las relaciones de poder son *definitivamente* la clave hermenéutica de las relaciones jurídicas. Por el contrario, la variante kantiana admite la posibilidad de que una superpotencia, si está constituida democráticamente y actúa con amplitud de miras, no instrumentalice siempre el derecho internacional para sus propios fines, sino que fomente un proyecto que al final le ate las manos también a ella. Incluso podría interesarle a largo plazo no intimidar con la amenaza de *pre-emptive strikes* a otras grandes potencias que pudiesen ascender en el futuro, sino vincularlas a tiempo a las reglas de una comunidad de Estados constituida políticamente.

2. *El poder de la nación: Julius Fröbel antes y después de 1848*

Una somera restrospectiva nos informará sobre las tendencias contrarias que hasta hoy han determinado la historia del derecho internacional. Durante el largo siglo XIX la creencia ampliamente extendida en la indomable sustancia política y el destino histórico universal de los Estados nacionales con poder soberano de decisión relegó a un segundo plano las iniciativas pacifistas que reclamaban apremiantemente la unificación de Europa: «El pueblo en cuanto Estado es el Espíritu en su racionalidad sustancial y realidad inmediata, y por tanto el poder absoluto sobre la tierra». Esta pomposa sentencia de Hegel, que trata el derecho internacional (en los §§ 331-340 de su *Filosofía del Derecho*) bajo ese título de «derecho público externo» [*äußeres Staatsrecht*] que en Alemania mantuvo su vigencia, se dirige contra la representación kantiana de «una paz perpetua por medio de una asociación de Estados que solventaría cualquier conflicto». Pues como falta el trasfondo ético vinculante de la «unanimidad» religiosa, la disputa entre Estados soberanos «sólo puede decidirse por medio de la guerra»[52]. Sin embargo, en Alemania el cambio de marea ideológica que reemplaza el liberalismo ilustrado y humanista por el liberalismo de sesgo nacionalista sólo alcanza toda su amplitud tras la revolución fallida de 1848.

52. No han faltado los intentos de salvar el honor de Hegel. Recientemente: R. Fine, «Kant's theory of cosmopolitism and Hegel's critique»: *Philosophy & Social Criticism* 29/6 (2003), pp. 611-632.

A este respecto, ocupan una posición ejemplar la biografía y la evolución de la obra de Julius Fröbel, el sobrino del pedagogo reformista Friedrich Fröbel nacido en 1805. Fröbel estudió en Jena con el kantiano Jakob Friedrich Fries y recibió el influjo de la crítica feuerbachiana de la religión. Enseñó geografía en Zurich como profesor no numerario, entró en contacto a través de Ruge con el círculo de la izquierda hegeliana, abandonó su actividad docente por razones políticas, se hizo editor, y antes de entrar en la iglesia de San Pablo como miembro de la extrema izquierda, perteneciente a la fracción *Donnersberg*, y de fracasar finalmente como miembro del gobierno revolucionario de Baden, escribió un *Sistema de política social* en dos tomos, publicado en 1847[53]. Esta doctrina de un «derecho público» democrático radical, inspirado en Kant y Rousseau, destaca por sus originales reflexiones, muy adelantadas a su época, sobre la construcción de un Estado social y sobre la función de los partidos políticos en la formación de la voluntad democrática. Además, su comprensión de la política deliberativa convierte a Fröbel en el precursor de una interpretación procedimentalista del Estado democrático de derecho[54].

Sin embargo, en nuestro contexto nos interesa la radicalización de la idea kantiana de la situación cosmopolita que Fröbel lleva a cabo en el espíritu del *Vormärz*. Fröbel reacciona ya a una amplia discusión que había suscitado el escrito de Kant sobre la paz perpetua. Debe defender la exigencia kantiana «de justicia y de una paz perpetua entre los Estados»[55] en un clima político y espiritual que, a través de Hegel y de la Escuela Histórica, había cambiado en relación con el talante humanista del siglo XVIII. Fröbel despliega todos sus conocimientos de historia de la cultura, de antropología, etnología y geografía acerca de la diversidad de etnias, lenguas y razas, porque estos elementos «naturales e incontrolables» de la vida social y cultural oponen en cierta medida un «elemento negativo» a una asociación política orientada hacia la libertad. Aunque el decurso de la cultura «separa y mezcla» alternativamente a los pueblos, subsiste

53. En 1975 apareció una reimpresión fotomecánica en la editorial Scientia Aalen: J. Fröbel, *System der socialen Politik*, Mannheim, ²1847 (en lo sucesivo, citado como Fröbel [1847], vols. I y II). Tomo los datos biográficos de la «Introducción a la nueva edición» de R. Koch.

54. J. Habermas, «Volkssouveränität als Verfahren» (1988), en Íd., *Faktizität und Geltung*, cit., pp. 600-631, aquí, pp. 612 ss. [*Facticidad y validez*, cit., pp. 589-617; 599 ss.].

55. Fröbel (1847), vol. II, p. 458.

una tensión entre las raíces genealógicas de la etnia y la voluntad de la nación constituida políticamente. Suiza sirve como ejemplo:

> Los pueblos que apoyan principalmente su existencia en la asociación libre y la pertenencia a una federación a menudo sólo se mantienen cohesionados por la presión exterior, hasta que las partes constitutivas de la comunidad se han entrelazado[56].

A Fröbel le apasiona el «momento ético, libre, propiamente político, en la existencia de los pueblos»: la «federación fraternal surgida de una libre decisión» (I, 245). Desde el principio, la mirada se dirige, más allá del Estado nacional, hacia una federación de Estados.

Por supuesto, mientras la nación se obstina en tomarse a sí misma como fin, también en los Estados liberales la conciencia de los ciudadanos mantiene un «carácter limitado por el patriotismo»[57]. En nombre de la «determinación individual, según la cual cada uno, y sólo él, posee su propia norma»[58], Fröbel se opone decididamente a tal sustancialización del Estado y la nación. Únicamente el respeto igual para el hombre individual y la solidaridad entre todos los hombres sirven como «fin último de la cultura». Este ideal de la humanidad debe cobrar forma en una federación global de Estados que suprima la guerra, superando la oposición entre la política nacional y la internacional, entre el derecho estatal y el derecho internacional. Fröbel pinta la idea kantiana de la situación cosmopolita con los intensos colores de «una confederación de todos los hombres articulada democráticamente, un gobierno autónomo universal del género humano que es consciente de sí en tanto que habitante, propietario y administrador autónomo del planeta»[59]. Con esta propuesta, Fröbel se orienta más por el sistema federal de Estados Unidos, y especialmente por el Estado suizo con sus distintas nacionalidades, que por la construcción centralista de la República francesa.

La idea de una república mundial construida federalmente no necesita sustituirse por el sucedáneo de una laxa asociación de naciones. Al abolirse el derecho de guerra, desaparece la soberanía de los Estados particulares que han pasado a ser miembros de la federación, y de otro lado desaparece también el principio de no

56. Fröbel (1847), vol. I, pp. 246 ss.
57. Fröbel (1847), vol. I, p. 538.
58. Fröbel (1847), vol. I, p. 57.
59. Fröbel (1847), vol. II, p. 469.

intervención, que Fröbel sólo considera un «miserable pretexto en una situación de debilidad momentánea»: «La cuestión sigue siendo si hay que intervenir a favor de la libertad y la cultura o en interés del egoísmo y la barbarie»[60]. Las guerras sólo están permitidas «como revoluciones», es decir, en la forma de movimientos de liberación favorables a la implantación de la democracia y los derechos civiles. Para este fin, incluso los partidos enfrentados en una guerra civil merecen el apoyo y la intervención de potencias extranjeras[61]. Los tribunales internacionales deben velar por la legitimidad de tales intervenciones.

El revolucionario, en busca y captura, tuvo que abandonar Alemania en 1849. Cuando regresó de Estados Unidos tras ocho años de emigración, se había producido un giro no sólo mental (como observó L. A. von Rochau) hacia el «realismo político». El propio Fröbel había elaborado las duras experiencias de una accidentada vida de emigrante de un modo tan acorde con dicho giro, que sus trabajos se hicieron representativos del cambio de ambiente[62]. Cuando en 1861, es decir, catorce años después de la aparición del *Sistema de política social*, publica nuevamente dos volúmenes, esta vez con el título de *Teoría de la política*[63], declara en el prólogo haber abjurado de la «insolencia del espíritu revolucionario». Ahora sigue a Hegel y la Escuela Histórica en la idea de que el Estado no está ahí para sus ciudadanos, sino que es un fin en sí mismo, en su condición de un poder ético soberano y articulado orgánicamente. Como los Estados no toleran una autoridad superior a ellos, en la relación entre Estados «el poder no procede del derecho, sino el derecho del poder»[64]. Entre Estados sólo puede perpetuarse el estado de naturaleza:

> Por eso el Estado universal es un pensamiento que contradice incondicional y absolutamente la eticidad; no es un ideal en pos del cual va la realidad, sino un engendro del pensamiento, un desvarío del juicio moral[65].

60. Fröbel (1847), vol. I, p. 250.
61. Fröbel (1847), vol. II, pp. 462 ss.
62. La sensibilización hacia la cuestión racial en Estados Unidos convirtió al renegado incluso en un precursor del darwinismo social.
63. Reimpresión fotomecánica de la edición vienesa en la editorial Scientia Aalen, 1975 (en lo sucesivo, citado como Fröbel [1861], vols. I y II).
64. Fröbel (1861), vol. I, p. 331.
65. Fröbel (1861), vol. I, p. 328.

3. *Kant, Woodrow Wilson y la Sociedad de Naciones*

Fröbel fue, ciertamente, un personaje marginal en el mundo académico, pero su acerado juicio sobre el proyecto de Kant anticipa más de una tesis fundamental de Adolf Lasson, el discípulo de Hegel[66]. Expresa las convicciones de fondo predominantes entre muchos expertos alemanes en derecho público entre 1871 y 1933[67]. Frente a los prominentes «detractores» del derecho internacional desde Erich Kaufmann hasta Carl Schmitt, la influencia de los internacionalistas como Walther Schüking y Hans Kelsen permaneció en una posición marginal. La larga sombra del nacionalismo y de la apología del poder del Estado se extiende incluso sobre esas iniciativas liberales que parten de los expertos en derecho internacional de los países occidentales. M. Koskenniemi ha dedicado dos apasionantes capítulos de su impresionante historia del derecho internacional a los esfuerzos sinceros, si bien ambivalentes en último término, de los juristas reunidos desde finales de la década de 1860 en torno al Institut de droit international y la *Revue de droit international et de législation comparée*. Muchos de ellos participarán en el trabajo de las Conferencias de Paz de La Haya. Hasta entonces, y pese a la Convención de Ginebra de 1864, el *ius in bello* (la civilización de las acciones bélicas limitadas a los combatientes, la prohibición de la perfidia, la protección de los civiles y de los heridos, el trato humano de los prisioneros de guerra, la protección de los bienes culturales, etc.) no había sido regulado de forma universalmente vinculante: «Realmente, en el periodo entre 1870 y 1914 las leyes de la guerra se estudiaron quizás con más entusiasmo que en cualquier otra época anterior o posterior»[68].

Estos liberales de espíritu nacionalista partían de la convicción de que los profesionales del derecho internacional estaban llamados a dar voz a la conciencia moral de la humanidad en asuntos políticos. También para ellos era incuestionable la existencia e independencia de los Estados nacionales; pero sólo los Estados europeos pertenecían a un círculo cultural en el que los ideales de la Ilustración, los derechos humanos y los principios humanitarios podían tener la esperanza de contar con cierta resonancia. Sólo las sociedades

66. A. Lasson, *Prinzip und Zukunft des Völkerrechts*, Berlin, 1871.
67. M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, 2002, pp. 179-265.
68. *Ibid.*, p. 87.

civilizadas parecían haber madurado lo suficiente para pertenecer a la comunidad internacional de los Estados con iguales derechos. Los internacionalistas no eran insensibles a los aspectos brutales del colonialismo, pero también para ellos era obvio que recaía en los europeos la tarea de impulsar el proceso de civilización en otras partes del planeta. Desde la perspectiva de la superioridad del Occidente blanco, parecía muy natural que las potencias coloniales regulasen de mutuo acuerdo sus pretensiones, pero no las relaciones con las colonias mismas. El desnivel civilizatorio existente y la misión educativa derivada de dicho desnivel debían explicar por qué el universalismo de los principios del derecho internacional es compatible con la lógica de exclusión inherente al colonialismo.

Con todo, la profesión jurídica no sólo se había hecho cargo de la configuración dogmática del derecho internacional, sino que además se había comprometido exitosamente con la política de derechos, especialmente en el terreno del derecho internacional humanitario. Tanto mayor fue el impacto que produjeron en las poblaciones europeas el desencadenamiento de una violencia sin igual hasta entonces, la cruel guerra de trincheras y la guerra técnica de la primera guerra mundial (con el empleo de tanques, gas, lanzallamas, etc.). La primera guerra «total» destruye todos los esfuerzos por poner coto a la violencia militar en la guerra. Este sarcástico desmentido de los éxitos de las Conferencias de Paz de La Haya constituye el anverso de la primera gran cesura en la historia del derecho internacional clásico; el reverso es la iniciativa de Woodrow Wilson de fundar la Sociedad de Naciones, una iniciativa favorecida por el impacto de la guerra. El largo siglo XIX llega a su fin con una conmoción histórica que prepara el terreno para el improbable comienzo de una constitucionalización del derecho internacional.

Con la fundación de la Sociedad de Naciones, el proyecto kantiano ingresa por vez primera en el orden del día de la política práctica. Pronto se convierte en el objeto de importantes controversias entre especialistas en derecho público y derecho internacional[69]. Las ideas kantianas sólo surten efecto en el terreno de la teoría y la política jurídicas tras los horrores de la primera guerra mundial. Sin embargo, en la Europa desangrada y exhausta las consignas del movimiento pacifista encuentran una mayor resonancia en la opinión pública que en los gobiernos. Fue necesaria la iniciativa de un presi-

69. Hans Kelsen y Carl Schmitt discuten con George Scelle y Hersch Lauterpacht.

dente estadounidense que en su condición de jurista estaba preparado para poner en práctica un pensamiento filosófico. Influido por los internacionalistas progresistas, especialmente el Women's Peace Party, y por los radicales británicos de la Union of Democratic Control[70], Wilson ya había desarrollado durante la guerra el programa de una liga de paz como núcleo de un orden de posguerra, y presentó públicamente este proyecto en una conferencia pronunciada ante la American League to Enforce Peace. Contra los titubeos de los aliados, Wilson pudo poner sobre la mesa el peso de una gran potencia que por primera vez había intervenido decisivamente en los conflictos europeos.

Tres meses después de que en noviembre de 1918 se firmase un armisticio por mediación de Estados Unidos, Wilson ocupó la presidencia de una comisión para la Sociedad de Naciones que al cabo de once días de trabajo ya presentó un proyecto para los estatutos. En Alemania los académicos políticamente comprometidos y los intelectuales como Karl Vorländer, Karl Kautsky y Eduard Spranger reconocieron de inmediato en los discursos de Wilson la concepción kantiana de la asociación de naciones[71]. Wilson nunca se refirió directamente al escrito de Kant *La paz perpetua*, pero una serie de indicios convincentes prueba que debió de estar familiarizado con esta fuente[72]. Esta deuda intelectual con Kant no sólo se desprende del objetivo político, sino ante todo de la organización y composición de la Sociedad de Naciones. La proscripción de la guerra, que afecta a la sustancia misma del derecho internacional anterior, constituye un salto cualitativo en la evolución del derecho. El artículo 11, sección 1, del Pacto de la Sociedad de Naciones (que sólo consta de 26 artículos) establece «que toda guerra y toda amenaza de guerra, afecte o no directamente a un miembro de la Sociedad, afecta a toda la Sociedad». Ningún miembro de la Sociedad tiene derecho a permanecer neutral. A esta obligación de los miembros sigue en 1928 la prohibición absoluta de la guerra en el artículo 1 del Pacto Briand-Kellogg, en el que una vez más los juristas americanos tuvieron una participación decisiva.

Según el modelo kantiano, la Sociedad de Naciones debía alcanzar este objetivo por la vía de la auto-obligación voluntaria de

70. Th. Knock, *Woodrow Wilson and the League of Nations*, Princeton, 1982, cap. IV.
71. G. Beestermöller, *Die Völkerbundidee*, Stuttgart, 1995, pp. 16 ss.
72. *Ibid.*, pp. 101 ss.

Estados soberanos, pero democráticos y pacíficos. Por tanto, la federación debía combinar la soberanía estatal con la solidaridad entre Estados, sobre la base de la autodeterminación democrática de pueblos organizados en Estados nacionales. Es obvio que Wilson no reconoció la fuerza explosiva del principio de las nacionalidades, sobre el que se basó el nuevo y extenso orden territorial de Europa y Oriente Medio establecido en los tratados de Versalles. Se dispuso que los miembros permanentes de la Asamblea de la Sociedad de Naciones fuesen Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Estados Unidos (que sin embargo no ratificó el Pacto). En estos países ve Wilson la vanguardia de un nuevo orden mundial fundado en el Estado de derecho y la autodeterminación democrática. Un perspectiva liberal define también los criterios materiales para la admisión de nuevos miembros. Como para Kant, sólo la realización de una situación jurídica cosmopolita significaría la supresión definitiva de la guerra: «Lo que buscamos es el imperio de la ley [*reign of law*], basado en el consentimiento de los gobernados y sostenido por la opinión organizada de la humanidad»[73].

Las disposiciones de los artículos 8-17, cuyo objetivo es impedir la guerra, erigen un sistema de seguridad colectiva basado en obligaciones de apoyo mutuo, restricciones armamentísticas, sanciones económicas y procedimientos de solución pacífica de los conflictos (por medio de un tribunal de arbitraje, o del Tribunal Internacional, o de la Asamblea de la Sociedad)[74]. Pero sin la codificación del nuevo delito de la «guerra de agresión», sin un tribunal internacional que obtuviese las competencias correspondientes, y sin una instancia supranacional que estuviese dispuesta a, y fuese capaz de, imponer sanciones eficaces contra los Estados belicistas, la Sociedad de Naciones no pudo oponerse a las agresiones de las que luego serían las «potencias del eje»: Japón, Italia y Alemania (que fue expulsada de la Sociedad de Naciones). Cuando la Alemania fascista inició una guerra mundial que afectó a Europa no sólo físicamente y que la devastó materialmente, ya hacía tiempo que la Sociedad de Naciones estaba paralizada. Una quiebra civilizatoria más profunda que las destrucciones de la guerra socavó el núcleo

73. R. S. Baker (ed.), *The Public Papers of Woodrow Wilson*, vol. I, New York, 1925, p. 233.
74. A. Verdross y B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin, ^{3}1984, pp. 66 ss.; E. Klein, «Die internationalen und supranationalen Organisationen», en W. G. Vitzthum, *Völkerrecht*, cit., pp. 273 ss.

moral de la cultura y la sociedad alemanas y constituyó un desafío para la humanidad en su totalidad.

4. *La Carta de las Naciones Unidas: ¿una «Constitución de la comunidad internacional»?*

Desde entonces, el mal que hay que evitar ya no es sólo la guerra que se desboca hasta convertirse en una lucha total, sino una des-civilización de la violencia inimaginable hasta entonces, la supresión de umbrales de inhibición elementales, hasta entonces «intransgredibles», la trivialización masiva de la maldad abismal. Confrontado con este nuevo mal, el derecho internacional ya no pudo seguir aferrándose a esa premisa de la que depende el principio de no intervención. Los crímenes masivos cometidos bajo el régimen nacional-socialista, que culminaron en el exterminio de los judíos europeos, y en general los crímenes de Estado que los regímenes totalitarios cometieron también contra sus propias poblaciones, privaron de su fundamento al supuesto de que los sujetos soberanos del derecho internacional son por principio no culpables. Los monstruosos crímenes redujeron *ad absurdum* la atribución de una indiferencia moral y penal a la acción de los Estados. Los gobiernos, junto con los altos cargos, los funcionarios y sus asistentes, ya no pudieron seguir disfrutando de inmunidad. Anticipando algunas tipificaciones penales que más tarde se incorporarían al derecho internacional, en los tribunales militares de Núremberg y Tokio los representantes, altos cargos y funcionarios de los regímenes vencidos fueron condenados por crímenes de guerra, por el crimen de preparar una guerra de agresión y por crímenes contra la humanidad. Éste fue el principio del fin del derecho internacional en tanto que derecho de los Estados. Fue al mismo tiempo un cambio de orientación moral en el largo proceso de consolidación de la idea de fundar un Tribunal Penal Internacional.

Ya durante la guerra, Roosevelt y Churchill habían promovido en la Carta Atlántica «la creación de un amplio y duradero sistema de seguridad general». Tras la Conferencia de Yalta, las cuatro potencias vencedoras invitaron a las naciones a participar en la conferencia fundacional celebrada en San Francisco. Ya al cabo de dos meses, el 25 de abril de 1945, los 51 miembros fundadores aprobaron por unanimidad la Carta de las Naciones Unidas. Pese al gran entusiasmo que suscitó el solemne acto fundacional, en modo alguno existía un consenso sobre si, más allá de la intención inmediata

de evitar la guerra, la nueva organización internacional debía iniciar la transformación del derecho internacional en un derecho constitucional mundial. Retrospectivamente, podemos constatar que la vanguardia de la comunidad de Estados representada en San Francisco traspasó el umbral de una constitucionalización del derecho internacional, si la entendemos en el sentido especificado más arriba:

> En el constitucionalismo [...] el objetivo es limitar la omnipotencia del legislador (y en el sistema del derecho internacional los legisladores son en primer término los Estados que estatuyen el derecho) mediante principios jurídicos superiores, especialmente los derechos humanos[75].

Comparada con el vergonzoso fracaso de la Sociedad de Naciones en el periodo de entreguerras, la segunda mitad del corto siglo XX se caracteriza por un irónico contraste entre, por un lado, las notables innovaciones del derecho internacional y, por otro, las constelaciones de poder de la guerra fría que bloquearon la eficacia práctica de esos logros. Observamos un movimiento dialéctico similar al que tuvo lugar durante y después de la primera guerra mundial: la regresión en la guerra, un impulso innovador después de la guerra y, tras alcanzarse cierto nivel, una nueva y tanto más profunda decepción. Así puede describirse también la incapacidad de acción que caracteriza a la bloqueada ONU a partir de la guerra de Corea. Pero esta vez se trata más bien de una crispada interrupción a nivel político, no de la recaída por detrás del nivel alcanzado en el pasado por el propio derecho internacional. La pervivencia de la Organización de las Naciones Unidas da incluso una impresión de *business as usual* [funcionamiento normal]. En todo caso, la ONU ofrece el marco institucional para una continuada producción de normas.

A pesar de su ineficacia inicial, las innovaciones del derecho internacional impulsadas desde 1945, de las que vamos a ocuparnos a continuación, van más allá del sucedáneo kantiano de una federación voluntaria de repúblicas independientes. Pero más que en la dirección de una república mundial que posea el monopolio de la violencia, estas innovaciones apuntan (o al menos así lo pretenden) en la dirección de un régimen de paz y derechos humanos sancionado a nivel supranacional, que mediante la progresiva pacificación y liberalización de la sociedad mundial debe crear las condiciones para

75. B.-O. Bryde, «Konstitutionalisierung...», cit., p. 62.

una política interior mundial sin gobierno mundial que funcione a nivel transnacional. Por supuesto, en la literatura jurídica es sumamente controvertida la cuestión de si la Carta de las Naciones Unidas puede interpretarse como una Constitución[76].

No soy experto en esta materia, y me limitaré a resaltar las tres novedades normativas que en primer término dotan a la Carta de las Naciones Unidas de cualidades constitucionales que la diferencian del Pacto de la Sociedad de Naciones. Esto no significa que la Carta represente originariamente una Constitución global, ni que haya sido elaborada con esta intención. Como una ilusión óptica, la letra de la Carta permanece abierta tanto a la interpretación convencional como también a su interpretación como Constitución. Y esto se debe sobre todo a tres características:

— el entrelazamiento explícito del objetivo de asegurar la paz y de una política de derechos humanos,

— la conexión de la prohibición del uso de la fuerza con la amenaza realista de persecución penal y sanción, así como

— la inclusividad de la ONU y la universalización del derecho que ella estatuye.

Pero sólo en las circunstancias que se imponen desde 1989-1990 surge realmente la cuestión actual de si las Naciones Unidas poseen una Constitución que estimule a los Estados miembros a transformar constructivamente su autocomprensión política. Incluso puede decirse que sólo tras la última guerra de Irak tiene este tema un efecto polarizador en el espacio público político y entre los expertos en derecho internacional. En mi opinión, la Carta de las Naciones Unidas proporciona un marco en el que los Estados miembros ya no *tienen* que seguir comprendiéndose a sí mismos únicamente como sujetos de los tratados del derecho internacional. Junto con sus ciudadanos, ahora pueden reconocerse como los depositarios constituyentes de una sociedad mundial que se constituye políticamente. Si en la percepción que tienen de sí mismos los sujetos del derecho internacional hay motivos suficientes para este cambio de perspectiva, es algo que depende también, y no en último lugar, de la dinámica cultural y económica de la propia sociedad mundial.

76. B. Fassbender («The United Nations...», cit.) menciona ocho características propias de una Constitución: «Un momento constituyente, un sistema de gobierno, una definición de pertenencia (*membership*), una jerarquía de normas, 'eternidad' y enmienda, una 'Carta', una historia constitucional, la universalidad y el problema de la soberanía».

5. *Tres innovaciones en el derecho internacional*

Quisiera explicar las tres innovaciones mencionadas, que en 1945 y 1948 conducen más allá de la posición de 1919 y 1928, con la intención de hacer comprensible por qué este tema constituye el trasfondo de la «escisión de Occidente».

a) Para Kant, el problema de la supresión de la guerra era el problema de cómo crear una situación constitucional cosmopolita. Aunque este proyecto formaba también el contexto que motivó la iniciativa de Woodrow Wilson de crear una Sociedad de Naciones, el Pacto de la Sociedad de Naciones como tal no establece ninguna relación entre la paz mundial y una Constitución mundial basada en los derechos humanos. El desarrollo del derecho internacional sigue siendo un mero instrumento para impedir la guerra. Esto cambia con la Carta de las Naciones Unidas, cuyo preámbulo, en la segunda frase, declara de inmediato «la creencia en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la personalidad humana»; y el artículo 1, secciones 1 y 3, vincula el objetivo político de la paz mundial y la seguridad internacional con «el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, género, lengua y religión». Además, este respeto debe imponerse a escala mundial. La Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 subraya esta relación, refiriéndose expresamente a estas afirmaciones del preámbulo de la Carta.

De este modo, la comunidad internacional se comprometía a hacer valer a escala mundial los principios constitucionales que hasta entonces sólo se habían realizado dentro de las fronteras de los Estados nacionales[77]. También la agenda de las Naciones Unidas se ha ampliado progresivamente, pasando del objetivo de asegurar la paz especificado en el artículo 1, sección 1, al fomento y la implementación global de los derechos humanos. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad interpretan cada vez más los delitos de «quebrantamiento de la paz», agresión y «amenaza de la paz» en el sentido de su política de derechos humanos. Si al principio la ONU sólo creía tener competencias en relación con los conflictos interestatales y los actos de agresión, hoy reacciona cada vez más a conflictos internos, como el derrumbamiento de la auto-

77. Para la problemática de la internacionalización de los derechos humanos cf. H. Brunkhorst, W. R. Köhler y M. Lutz-Bachmann (eds.), *Recht auf Menschenrechte*, Frankfurt a.M., 1999.

ridad estatal, la guerra civil y las violaciones masivas de los derechos humanos.

Los pactos internacionales de 1966 especificaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en derechos civiles y políticos por un lado, y por otro en derechos económicos, sociales y culturales, además de completarlos con diversas convenciones contra la discriminación. En este contexto son destacables los sistemas de vigilancia e información sobre violaciones de los derechos humanos que operan a escala mundial. En caso necesario, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU tiene la potestad de ejercer su influencia diplomática sobre los gobiernos correspondientes. Examina también las peticiones de ciudadanos particulares contra las violaciones de derechos cometidas por sus gobiernos. Aunque hasta ahora no han tenido gran importancia práctica, estas quejas individuales son una institución de importancia fundamental, porque con ellas los ciudadanos individuales son reconocidos como sujetos inmediatos del derecho internacional[78]. No obstante, quizás arroje luz sobre la longitud del camino que conduce del derecho de los Estados al derecho cosmopolita la circunstancia de que, por ejemplo, si bien la Convención contra la Tortura de 1987 ha entrado en vigor con 51 ratificaciones, muchos menos Estados se han sometido a las obligaciones de las quejas individuales, también previstas en esta Convención.

b) El núcleo de la Carta es el principio de prohibición del uso de la fuerza, que no puede derogarse por ningún tratado internacional, por ejemplo entre los miembros de una alianza militar o de una coalición. La única excepción es el caso de un derecho de defensa definido muy estrictamente e inaccesible a reinterpretaciones arbitrarias y debilitadoras. Por tanto, el principio de no intervención no tiene validez para los miembros que contravengan la prohibición general del uso de la fuerza. La Carta prevé sanciones para el incumplimiento de las reglas, en caso necesario incluso el recurso al poder militar en funciones policiales[79]. El artículo 42 de la Carta marca el segundo y decisivo paso en la vía de una constitucionalización del derecho internacional. El Consejo de la Sociedad de Naciones sólo podía recomendar a sus miembros las medidas coercitivas oportunas. El Consejo de Seguridad puede disponer él mismo las medidas militares que considere necesarias. El artículo 43 autoriza incluso al Consejo de Seguridad a desplegar bajo su propio mando las fuerzas de combate y la ayuda logística que los Estados miembros deben poner a su disposición.

78. K. Hailbronner, «Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte», en W. G. Vitzthum, *Völkerrecht*, cit., pp. 161-267.

79. J. A. Frowein y N. Krisch, «Chapter VII. Action with respect to Threats to the Peace, and Acts of Agression», en B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, ²2002, pp. 701-763.

Esta cláusula no se ha realizado. En ningún caso se ha constituido un alto mando de la ONU. Por otra parte, desde la aprobación de la Carta, la ONU ha intervenido en muchos casos. A la vista de este hecho, sin duda sería deseable que los grandes Estados miembros mantuviesen dispuestas algunas unidades para realizar intervenciones rápidas. Pero hasta ahora el Consejo de Seguridad dispone (ordena o permite) que los Estados miembros más potentes impongan las sanciones que el Consejo ha decidido. La Carta compensa la actitud cooperativa de las grandes potencias con la concesión de un derecho de veto que somete a una dura prueba la capacidad de funcionamiento del Consejo de Seguridad. Desde el principio estaba claro que el éxito del empeño de vincular en una praxis común a las potencias mundiales (y hoy a la única superpotencia que queda) decidiría el destino de la ONU. Sólo si se produce esta vinculación cabe esperar que la habituación a esta praxis favorezca entre los participantes, en cierto modo performativamente, la conciencia de actuar como miembros de una comunidad de Estados. Las potencias que intervienen militarmente cobran una conciencia tanto más fuerte de esta función cuanto menos se sustraen a las tareas constructivas de la *nation-building*, es decir, a las obligaciones de restablecer las infraestructuras destruidas, las autoridades estatales derrumbadas, los poderes del Estado y las fuentes agotadas de la moral social.

En la praxis, cada vez más habitual, de intervenciones que impiden la violencia y estabilizan e imponen la paz, se reconocen los trazos del modelo de una forma de gobernar sin gobierno mundial. Esta práctica alcanza incluso el ámbito de las funciones de la seguridad exterior, en el que según la concepción clásica debía probarse ante todo la soberanía del Estado. La ONU no dispone de competencias para definir por sí misma sus atribuciones o ampliarlas a voluntad, ni dispone tampoco del monopolio de los medios para ejercer la violencia legítima. El Consejo de Seguridad opera en campos políticos circunscritos de un modo muy restringido, y en condiciones de un monopolio de la violencia descentralizado y localizado en los Estados individuales. Pero normalmente la autoridad del secretario general es suficiente para movilizar las capacidades y medios que los miembros poseen, y que se requieren para implementar las resoluciones del Consejo de Seguridad.

El poder de sanción del Consejo de Seguridad se extiende también a la creación de tribunales que persigan los delitos sancionados internacionalmente (los crímenes de guerra, la preparación de guerras de agresión, el genocidio y otros crímenes contra la humanidad). Ahora también los miembros de los gobiernos, los altos cargos, los funcionarios y otros colaboradores deben responder personalmente de los hechos que hayan cometido al servicio de un régimen criminal. Una prueba más de que el derecho internacional ya no es sólo un derecho de los Estados.

c) En contraste con la concepción de la Sociedad de Naciones como una vanguardia de Estados que ya han alcanzado una Constitución liberal, las Naciones Unidas tienen desde el principio una orientación inclusiva. Es verdad que todos los miembros deben comprometerse con los principios de la Carta y las declaraciones de derechos humanos, pero desde el primer día hay Estados como Rusia y China incluso entre los miembros con derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Hoy la ONU, que ha crecido hasta alcanzar los 193 miembros, incluye junto a los regímenes de Constitución liberal otros regímenes autoritarios, y a veces incluso despóticos y criminales. El precio es la contradicción evidente entre los principios que proclama la ONU y los niveles de cumplimiento de los derechos humanos que practican de hecho algunos de los Estados miembros. Esta contradicción socava las normas vigentes y perjudica la legitimidad de las resoluciones adoptadas de un modo procedimentalmente correcto, por ejemplo cuando Libia ocupa la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos. Por otra parte, una política inclusiva en relación con los miembros cumple una condición necesaria para la pretensión de la comunidad internacional de convertir los conflictos intraestatales en conflictos internos.

Si todos los conflictos han de resolverse pacíficamente y encauzarse por vías civilizadas (de forma análoga a la persecución judicial, la administración de justicia y el cumplimiento de las penas), todos los Estados sin excepción han de tener derecho a que se los trate al mismo tiempo como participantes en la comunidad internacional y como sujetos a los que conciernen las decisiones de ésta. En la ONU ha cobrado forma institucional por primera vez la unidad jurídica y política «de todas las naciones» que ha estado presupuesta en el espíritu del cristianismo desde Francisco de Vitoria y Francisco Suárez. En correspondencia con esto, el artículo 103 de la Carta funda el primado del derecho de las Naciones Unidas frente a todos los otros tratados internacionales. La tendencia a una jerarquización del dere-

cho internacional se confirma también en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados:

> Una norma vinculante del derecho internacional general es una norma que la totalidad de la comunidad internacional de Estados ha aceptado y reconocido como una norma de la que nadie tiene derecho a desviarse, y que sólo puede cambiarse mediante una norma posterior del derecho internacional general de la misma naturaleza jurídica.

Por lo demás, la inclusión de Estados miembros que surgieron tras el proceso de descolonización que comenzó después de 1945 hizo saltar definitivamente por los aires el marco del derecho internacional europeo y puso fin al monopolio interpretativo de Occidente. Ya a lo largo del siglo XIX algunos países extraeuropeos como Estados Unidos, Japón y el Imperio otomano fueron incluidos en el círculo de los sujetos del derecho internacional, pero sólo en el marco de la ONU la percepción del pluralismo cultural y cosmovisional de la sociedad mundial transforma el concepto mismo de derecho internacional. Como consecuencia de la creciente sensibilidad hacia las diferencias raciales, étnicas y religiosas, los miembros de la Asamblea General han impulsado la adopción recíproca de perspectivas en dimensiones que permanecieron cerradas para Kant (e incluso para Wilson, que en relación con el problema racial en Estados Unidos fue cualquier cosa salvo un progresista). Así lo atestigua el catálogo de derechos humanos y el acuerdo para erradicar toda forma de discriminación racial. Con la convocatoria de la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena, la ONU confirma la necesidad de un diálogo intercultural sobre las divergentes interpretaciones de sus propios principios[80].

6. *Las dos caras de la guerra fría*

La evolución discontinua del derecho internacional tras el final de la segunda guerra mundial creó instituciones que durante varias décadas llevaron una vida propia, considerablemente aislada de las realidades políticas. Durante el conflicto de Corea, el Consejo de Seguridad alcanzó todavía un consenso en relación con las medidas

80. J. Habermas, «Zur Legitimation durch Menschenrechte», en íd., *Die postnationale Konstellation*, cit., pp. 170-192 [«Sobre la legitimación a través de los derechos humanos», en *La constelación postnacional*, cit.].

militares, si bien sólo consistía en alentar la autodefensa colectiva. Durante la guerra fría ya no fue posible proseguir la praxis de los tribunales de Núremberg y Tokio encargados de juzgar crímenes de guerra, una praxis a la que siempre acompañó la duda de la «justicia del vencedor». En las condiciones de la mutua amenaza nuclear de la OTAN y el Pacto de Varsovia, las distinciones metodológicas entre ciencia jurídica y ciencia política, o entre derecho internacional y orden internacional, perdieron en cierto modo su carácter puramente analítico. En el propio mundo bipolar se abrió la escisión entre normas y hechos, hechos a los que no se podía aplicar las normas. El discurso normativo de los derechos humanos se redujo a mera retórica, mientras que, tanto en Washington como en Moscú, los representantes de la «escuela realista» de las relaciones internacionales ejercían su influencia sobre la política.

La constelación de la guerra fría y la impotencia del derecho internacional favorecieron forzosamente una teoría que a partir de una simple premisa antropológica llegaba a la conclusión, visiblemente confirmada, de que las instituciones internacionales necesariamente seguirían siendo ineficaces[81]. Según la concepción de Hans Morgenthau, el fundador de la escuela realista, pertenece a la naturaleza del hombre ambicionar el poder y cada vez más poder[82]. En esta disposición invariante arraigan también las leyes objetivas de las relaciones interestatales, a las que domina únicamente el interés por el poder y la acumulación de poder. En este terreno los arreglos jurídicos no pueden reflejar otra cosa que inestables y provisionales constelaciones de intereses. Las condenas y justificaciones morales que sirven para discriminar al contrario son contraproducentes, pues no hacen otra cosa que intensificar aún más los conflictos, que en el mejor de los casos podrían dominarse racionalmente por medio de sobrias reflexiones de teoría de juegos[83].

Por otra parte, el desacoplamiento de la retórica ideológica de los derechos humanos y el calculo de poder explica el hecho de que, al mismo tiempo, la ONU produjese normas liberada de las presiones de la realidad; y explica también la falta de claridad, persistente en todos los frentes, acerca de los contornos políticos de un futuro

81. B. Zangl y M. Zürn, *Krieg und Frieden*, Frankfurt a.M., 2003, pp. 38-55.
82. Th. L. Pangle y P. J. Ahrensdorf, *Justice Among Nations*, cit., pp. 218-238.
83. Con este argumento Morgenthau sigue a Carl Schmitt; cf. M. Koskenniemi, «Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations», en M. Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, 2000, pp. 17-34.

orden mundial. Ni los «realistas» ni los «idealistas» tenían razones para pensar seriamente en una Constitución política de la sociedad mundial. Los unos no creían en ella de todas formas, y para los otros debía encontrarse a una distancia inalcanzable. Paul W. Kahn, que establece una interesante conexión entre el realismo de la escuela de Morgenthau y el neoliberalismo jurídico de los años noventa, percibe la persistente relevancia de este doble fondo del periodo de posguerra.

La moderación complementaria de realistas e idealistas, que por razones contrarias coinciden en descuidar la clarificación de sus concepciones de un nuevo orden mundial, lastra la situación de partida de 1989:

> Podemos hablar de [la guerra fría] como de una época de tremendo crecimiento de la legislación fundada en los derechos humanos, pero al mismo tiempo debemos reconocerla como una época de crasas violaciones de los derechos humanos. Para caracterizar a esta época, ¿debemos fijarnos en la Convención sobre el Genocidio, o bien en el estallido de los comportamientos genocidas? [...] ¿Debemos mirar hacia la prohibición del uso de la fuerza (el principio fundamental del orden basado en las Naciones Unidas), o hacia los millones de muertos de las numerosas guerras que caracterizaron a ese mismo periodo? Fue una época que prometía imponer restricciones a los Estados mediante leyes, y sin embargo alcanzó una especie de apoteosis del Estado en la adopción de políticas de destrucción mutuamente asegurada. El realista podía desconfiar del derecho internacional, mientras que el idealista podía describir los hechos recalcitrantes como una acción de retirada de instituciones políticas caducas. De forma similar, el triunfo de Occidente y el final de la guerra fría se resisten a una caracterización sencilla [...]. ¿Fueron nuestras ideas, o fue nuestra puntera tecnología militar lo que triunfó? ¿Triunfó nuestra concepción del derecho o nuestro poder económico? Por supuesto, fueron ambas cosas, pero esto sólo significa que la ambigüedad que penetraba el compromiso posterior a la segunda guerra mundial no se ha resuelto ni siquiera tras el final de la guerra fría[84].

La ambigüedad no aclarada del periodo de posguerra es una carga que dura hasta hoy. Sólo el conflicto acerca de la reciente guerra de Irak ha hecho que Occidente cobre conciencia de la carencia de

84. P. W. Kahn, «American Hegemony and International Law»: *Chicago Journal of International Law* 2 (2000), pp. 1-18, aquí p. 13.

una perspectiva común. A lo sumo, en los años noventa la rápida globalización económica inspiró a los neoliberales el sueño de la extinción del Estado. Los despertó de este sueño, y sin mucha delicadeza, la retórica beligerante de la Casa Blanca y el retorno de un régimen hobbesiano de seguridad. Desde entonces se perfilan varios escenarios para un futuro orden mundial. Junto al proyecto neoliberal y el kantiano, la visión hegemónica de los neoconservadores americanos ha cobrado claros contornos y ha provocado la reacción de una teoría del orden de grandes espacios, revitalizada por la izquierda bajo un signo culturalista. En la última parte volveré sobre este tema. Antes quisiera caracterizar a grandes rasgos la situación actual.

7. *Los ambivalentes años noventa*

Cuando la competencia de los sistemas sociales está decidida y se supera el bloqueo del Consejo de Seguridad, la ONU (hasta entonces una *fleet in being*) se convierte en un importante foro de la política mundial. Comenzando con la primera guerra de Irak, entre 1990 y 1994 el Consejo de Seguridad autorizó en ocho ocasiones la imposición de sanciones económicas y la intervención para mantener la paz, y en otros cinco casos autorizó despliegues militares. Tras los reveses de Somalia y Bosnia, ha actuado de un modo algo más comedido. Aparte de los embargos de armas y las sanciones económicas, se sucedieron otras intervenciones autorizadas por la ONU en Zaire, Albania, África Central, Sierra Leona, Kosovo, Timor Oriental, Congo y Afganistán. La función geopolítica del Consejo de Seguridad quedó clara también en los dos casos en que se negó a aprobar una intervención militar: la intervención de la OTAN en Kosovo y la ocupación de Irak por tropas americanas y británicas. En un caso hubo buenas razones para lamentar la incapacidad de decisión del Consejo de Seguridad[85]. En el otro caso, el Consejo de Seguridad reforzó más aún el prestigio que dio a la ONU su rechazo de un ataque que evidentemente vulneraba el derecho internacional, evitando cuidadosamente el reconocimiento posterior de los hechos consumados por vía militar. Tres hechos subrayan el incremento del peso político de las Naciones Unidas.

85. Véase *supra*, p. 38. En cambio, cf. la recensión de N. Krisch, «Legality, Morality and the Dilemma of Humanitarian Intervention after Kosovo»: *European Journal of International Law* 13/1, pp. 323-335.

El Consejo de Seguridad no sólo se implica en los conflictos interestatales, sino también en los *conflictos intraestatales*:

— ya sea reaccionando contra la violencia en situaciones de guerra civil o de desmoronamiento del Estado (como en la antigua Yugoslavia, Liberia, Angola, Burundi, Albania, la República Centroafricana y Timor Oriental);

— o reaccionando contra brutales violaciones de los derechos humanos y limpiezas étnicas (como en Rodesia y Sudáfrica, el norte de Irak, Somalia, Ruanda y Zaire);

— o con el propósito de imponer un orden democrático (como en Haití o Sierra Leona)[86].

Además, el Consejo de Seguridad ha enlazado con la tradición de Núremberg y Tokio y creado *tribunales para juzgar los crímenes de guerra* perpetrados en las masacres de Ruanda y la antigua Yugoslavia.

Finalmente, el cuestionable concepto de los llamados «Estados canallas» (John Rawls habla, con más neutralidad, de *outlaw-states* [Estados proscritos]) señala no sólo la irrupción de una mentalidad fundamentalista en la retórica de la potencia occidental dirigente, sino también la materialización de la *praxis del reconocimiento en el derecho internacional*. En las relaciones internacionales se discrimina cada vez más frecuentemente a los Estados que contravienen los estándares de seguridad y derechos humanos que establece la ONU. Los informes regulares de las organizaciones de observadores que operan a escala mundial, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, contribuyen decisivamente a que esos Estados pierdan su legitimación[87]. Una combinación de amenazas y persuasiones desde el exterior, y de oposición en el interior, ha logrado que algunos gobiernos (como los de Indonesia, Marruecos o Libia) cambien de rumbo.

Por otra parte, estos progresos tienen contrapartidas. La ONU sólo dispone de débiles recursos financieros. En muchas intervenciones se topa con las vacilaciones de gobiernos que se resisten a cooperar, que en última instancia siguen teniendo el control exclusivo de sus recursos militares, y que por su parte dependen de la aprobación de sus esferas públicas nacionales. La intervención en la guerra civil de Somalia fracasó, entre otras razones, porque el gobier-

86. J. A. Frowein y N. Krisch, «Chapter VII...», cit., pp. 724 ss.
87. J. A. Frowein, «Konstitutionalisierung...», cit., pp. 429 ss.; B. Zangl y M. Zürn, *Frieden und Krieg*, cit., pp. 254 ss.

no estadounidense retiró sus tropas teniendo en cuenta la opinión negativa de su propia población. Peor aún que estas intervenciones infructuosas es la omisión o el retraso en las intervenciones, por ejemplo en el Kurdistán iraquí, en Angola, Congo, Nigeria, Sri Lanka, y en realidad también en Afganistán. Dejando a un lado la circunstancia de que los miembros del Consejo de Seguridad con derecho de veto, como Rusia y China, pueden impedir cualquier intervención en sus «asuntos internos», el continente negro sufre especialmente bajo la percepción selectiva y la valoración asimétrica de las catástrofes humanitarias.

En Ruanda, el comandante de los cascos azules de la ONU allí destacados advirtió al departamento responsable de la ONU, ya a principios de enero de 1994, de la inminencia de un genocidio. El 7 de abril comenzó la masacre, que durante los tres meses siguientes se cobró ochocientas mil víctimas, principalmente entre la minoría tutsi. La ONU titubeó con una intervención militar a la que estaba obligada por la Convención sobre el Genocidio de 1948. La vergonzosa selectividad de los casos que percibe y trata el Consejo de Seguridad delata el primado que los intereses nacionales siguen teniendo sobre las obligaciones globales. Estas obligaciones, que se ignoran sin consideración, pesan especialmente sobre Occidente, que aparte de las repercusiones de una globalización económica insuficientemente institucionalizada desde el punto de vista político, hoy se ve confrontada con los daños causados por una descolonización fracasada y con las consecuencias a largo plazo de su historia colonial[88].

En ambos ámbitos de su competencia, las amenazas a la seguridad internacional y las violaciones masivas de los derechos humanos, las Naciones Unidas se encuentran cada vez más con un nuevo tipo de violencia. Contra los desafíos provenientes de los Estados criminales, la ONU puede proceder, en caso necesario, con las fuerzas militares organizadas a su vez por los Estados. Es verdad que los gobiernos siguen cumpliendo una función peligrosa en la adquisición encubierta y la fabricación ilegal de armas de destrucción masiva; y sigue habiendo gobiernos involucrados en limpiezas étnicas y ataques terroristas. Pero los peligros que proceden de los Estados criminales pierden cada vez más terreno frente a los riesgos que surgen de la violencia desestatalizada. En muchos aspectos, las «nuevas guerras» son el resultado del desmoronamiento de una autoridad estatal que, a diferencia de las guerras civiles clásicas con sus frentes ideológicos, se fragmenta en una aciaga mezcla de nacionalismo étnico, luchas tribales, criminalidad internacional y terror de guerra civil[89].

88. H. Münkler, *Die neuen Kriege*, Hamburg, 2002, pp. 13 ss. [trad. cast., *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI, Madrid, 2005].

Distinto es el peligro, aún más difícil de combatir por estar desterritorializado, de ese terrorismo global que hoy se nutre de las fuentes de energía del fundamentalismo religioso[90]. No es nuevo el cálculo terrorista, ni es nuevo siquiera (pese a la fuerza simbólica de las Torres Gemelas) el tipo de atentados. Es nueva la motivación específica y, sobre todo, la logística de esta violencia privatizada que opera en todo el mundo, pero que sólo está débilmente organizada en redes. El «éxito» que, desde su perspectiva, han alcanzado estos terroristas desde el 11 de septiembre de 2001 se explica por muchos factores. Hay dos de ellos que no deberíamos descuidar: la incomparable resonancia que encuentra el terrorismo en una sociedad sumamente compleja y consciente de su vulnerabilidad, y la inadecuada reacción de una superpotencia que, dotada de una elevada capacidad armamentística, moviliza el potencial tecnológico del ejército estatal contra redes no estatales. El cálculo terrorista apunta a un «éxito» directamente proporcional a las previsibles «consecuencias de los atentados a nivel militar y de política exterior, a nivel jurídico y de política interior, y en el terreno de la psicología social»[91].

Son palpables las debilidades de una ONU necesitada de reformas. Pero los nuevos tipos de violencia, que exigen cada vez más frecuente y forzosamente las capacidades organizativas y constructivas de la comunidad internacional para dominar los conflictos, sólo son los síntomas más llamativos de una disolución de la constelación nacional y del tránsito a una constelación postnacional. Y estas tendencias, que hoy llaman la atención bajo el rótulo de la globalización, no sólo se oponen al proyecto kantiano de un orden cosmopolita. También lo favorecen. La globalización forma un contexto en el que puede inscribirse la idea de la situación cosmopolita, que sigue estando muy por delante de la realidad. Forma un contexto en el que no parecen insuperables de antemano las resistencias contra una Constitución política de la sociedad mundial.

89. H. Münkler, *Die neuen Kriege*, *ibid.*; B. Zangl y M. Zürn, *Frieden und Krieg*, cit., pp. 172-205.

90. Sobre las diferencias de los diversos medios culturales de los que cada movimiento fundamentalista extrae otras motivaciones, cf. M. Riesebrodt, *Die Rückkehr der Religion*, München, 2001, pp. 59-94.

91. P. Waldmann, *Terrorismus und Bürgerkrieg*, München, 2003, p. 35.

8. *Agenda de reformas*

La agenda de reformas para el núcleo de la ONU no es especialmente controvertida. Se sigue trivialmente del balance de éxitos y carencias de las instituciones existentes:

— A la vista de las amplias competencias del Consejo de Seguridad, es necesario adaptar la composición y el procedimiento de decisión a una situación mundial que en los últimos tiempos ha cambiado geopolíticamente, a fin de reforzar la capacidad de actuación de este organismo, representar adecuadamente a las potencias mundiales y a los gobiernos del mundo, y también dar cuenta de los intereses justificados de una superpotencia implicada en la ONU.

— El Consejo de Seguridad debe poder independizarse de los intereses nacionales en la elección de su agenda y en sus decisiones. Debe vincularse a reglas justiciables que establezcan universalmente cuándo la ONU está legitimada *y obligada* a intervenir[92].

— El ejecutivo adolece de una insuficiente dotación financiera[93] y de un acceso restringido a aquellos recursos de los Estados miembros que sean necesarios en cada caso. Sobre la base del monopolio de la violencia descentralizado y distribuido entre los Estados individuales, el ejecutivo debe reforzarse hasta que pueda garantizar una implementación efectiva de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

— El Tribunal Internacional ha sido complementado con un Tribunal Penal Internacional (al que todavía falta un reconocimiento amplio). La praxis de administración de justicia de este Tribunal puede contribuir a una definición más precisa y a la codificación de los delitos conocidos y perseguidos internacionalmente. Hasta ahora falta que el *ius in bello* se desarrolle hasta convertirse en un derecho de intervención que proteja a las poblaciones afectadas por las medidas e intervenciones de la ONU, análogamente a como lo hacen las regulaciones policiales de los Estados. (En este contexto, el desarrollo de la tecnología militar podría favorecer excepcionalmente

92. Cf. la propuesta que la Comission on Intervention and State Sovereignty presentó al Consejo de Seguridad en diciembre de 2001. La propuesta desplaza el acento de un «derecho de intervención» a la «responsabilidad de protección de la población».

93. El presupuesto de la ONU alcanza aproximadamente el 4% del presupuesto anual de la ciudad de Nueva York. Cf. datos más precisos en E. Kwakwa, «The international community, international law and the United States», en M. Byers y G. Nolte (eds.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, 2003, p. 39.

la transformación de las guerras en medidas policiales, mediante el desarrollo de las llamadas armas de precisión.)

— Las decisiones legislativas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General requieren una legitimación reforzada, aunque sólo indirectamente eficaz, ante una esfera pública mundial bien informada. Junto a otras opciones, también en este contexto cumple una función importante la presencia permanente de las organizaciones no gubernamentales (que tienen derechos de intervención en las instituciones de la ONU y están obligadas a informar a los parlamentos nacionales).

— Pero esta legitimación débil sólo es suficiente para la actividad de la ONU si ésta se limita a salvaguardar derechos claramente especificados, como la protección ante las guerras de agresión, los actos violentos a nivel internacional y las violaciones masivas de los derechos humanos.

Podemos partir de la circunstancia de que estos *derechos elementales* se consideran legítimos en todo el mundo, y que los controles judiciales para el cumplimiento del derecho se ejercen a su vez según reglas que se reconocen como legítimas. En ambos aspectos los procedimientos supranacionales de una comunidad internacional políticamente constituida, pero desestatalizada, pueden alimentarse parasitariamente de principios jurídicos que se han acreditado hace ya tiempo en los Estados constitucionales democráticos. A nivel supranacional, pierden terreno ante la *imposición* del derecho las tareas de *configuración* política, que debido a un mayor espacio de decisión exigen un gasto superior de legitimación, es decir, una participación de los ciudadanos más firmemente institucionalizada. Muchas de las más de sesenta organizaciones especiales y suborganizaciones de la familia de la ONU, de las que hasta ahora no nos hemos ocupado, se encargan de tales tareas de carácter político.

Por supuesto, algunas de estas organizaciones trabajan como órganos ejecutivos del Consejo de Seguridad, por ejemplo el Organismo Internacional de Energía Atómica cuando controla la fabricación de armas de destrucción masiva. Otras organizaciones, como la Unión Postal Universal, surgida ya en el siglo XIX, o la Unión Internacional de Telecomunicaciones, cumplen funciones de coordinación en ámbitos técnicos. Pero otras aun, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y, sobre todo, la Organización Mundial del Comercio, tienen la potestad de tomar decisiones relevantes para la economía mundial, es decir, decisiones de naturaleza política. La clave para comprender este conjunto inabarcable de organizaciones

internacionales, que mantienen entre sí una conexión laxa en el entorno más o menos próximo de la ONU, reside en las transformaciones de la sociedad mundial que tienen lugar en el curso de la globalización.

A estos procesos debemos dirigir la atención cuando nos preguntamos por qué los Estados se enlazan en redes transnacionales y aceptan insertarse en asociaciones supranacionales, y por qué no es completamente descabellada la esperanza de que un día acometan por fin la estancada reforma de la ONU. Pues la globalización de la economía y la sociedad ha concretado en la forma de una constelación postnacional ese contexto, que Kant ya dilucidó en su época, en el que podría inscribirse la idea de la situación cosmopolita. Con el término «globalización» designamos los procesos orientados hacia la expansión mundial del comercio y la producción, de los mercados de bienes y capitales, de las modas, los medios y programas, las noticias y las redes de comunicación, los transportes y los movimientos migratorios, los riesgos de la gran tecnología, los daños medioambientales y las epidemias, el crimen organizado y el terrorismo. En estos procesos, los Estados nacionales se ven involucrados en una sociedad mundial cada vez más interdependiente y de la que ellos mismos dependen; una sociedad mundial cuya especificación funcional prosigue sin reparar en absoluto en fronteras territoriales.

9. *La constelación postnacional*

Estos procesos dirigidos sistémicamente transforman las condiciones sociales de la dependencia fáctica de los Estados soberanos[94]. Hoy los Estados nacionales ya no pueden apoyarse únicamente en su propia gestión para asegurar los límites de su propio territorio, las bases vitales de su propia población, las condiciones materiales de existencia de su propia sociedad. Desde una perspectiva espacial, social y material, los Estados nacionales cargan unos sobre otros los efectos externos de decisiones que repercuten sobre los otros Estados, que no participan en el proceso de decisión. Por eso los Estados no pueden sustraerse a la necesidad de regulación, coordinación y con-

94. Para lo que sigue, U. Beck, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Frankfurt a.M., 2002 [trad. cast., *Poder y contrapoder en la era global*, Paidós, Barcelona, 2004]; D. Held y A. McGrew (eds.), *Governing Globalization*, Cambridge, UK, 2002 [trad. cast., *Globalización/Antiglobalización*, Paidós, Barcelona, 2003].

figuración que surge en una sociedad mundial crecientemente interdependiente también desde el punto de vista cultural. En el escenario geopolítico, los Estados siguen siendo los actores más importantes, los que deciden en última instancia. Deben compartir ese espacio con *global players* de tipo no estatal, como las corporaciones multinacionales y las organizaciones no gubernamentales, que realizan su propia política en el medio [*Medium*] del dinero o la influencia. Pero sólo los Estados disponen de los recursos de control que son el derecho y el poder legítimo. Incluso si los actores no estatales satisfacen por la vía de la legislación privada la necesidad de regulación de sistemas funcionales que traspasan las fronteras (por ejemplo, los mercados en conexión con los despachos de abogados que trabajan a nivel internacional)[95], de ahí no surge «derecho» si no aplican estas regulaciones los Estados nacionales, o los órganos de una comunidad supraestatal, pero constituida políticamente.

Por un lado, los Estados nacionales pierden competencias (por ejemplo, los controles de los recursos fiscales de empresas que son locales, pero que operan internacionalmente). Pero, por otro lado, ganan espacios de acción para un nuevo tipo de influencia política[96]. Cuanto más rápidamente aprenden a insertar sus intereses nacionales en los nuevos canales de una forma de «gobernar más allá de los gobiernos», antes pueden sustituir las formas tradicionales de la presión diplomática y la amenaza militar por formas «blandas» de ejercer el poder. El mejor indicador para la transformación de las relaciones internacionales son los límites fluidos entre política interior y exterior.

Así pues, la constelación postnacional recibe favorablemente la progresiva constitucionalización del derecho internacional. La experiencia cotidiana de las crecientes interdependencias en una sociedad mundial que se hace cada vez más compleja modifica inadvertidamente la percepción que los Estados nacionales y sus ciudadanos tienen de sí mismos. Estos actores, que en otro tiempo decidían inde-

95. K. Günther, «Rechtspluralismus und universaler Code der Legalität: Globalisierung als rechtstheoretisches Problem», en L. Wingert y K. Günther, *Die Öffentlichkeit der Vernunft...*, cit., pp. 539-567; K. Günther y Sh. Randeria, «Recht, Kultur und Gesellschaft im Prozess der Globalisierung», en «Schriftenreihe der Werner Reimers Stiftung», n.º 4, Bad Homburg, 2001.

96. M. Zürn, «Politik in der postnationalen Konstellation», en Chr. Landfried, (ed.), *Politik in der entgrenzten Welt*, Köln, 2001, pp. 181-204; Íd., «Zu den Merkmalen postnationaler Politik», en M. Jachtenfuchs y M. Knodt (eds.), *Regieren in internationalen Institutionen*, cit., pp. 215-234.

pendientemente, aprenden nuevos papeles: como participantes en las redes transnacionales se someten a las constricciones técnicas de la cooperación, y como miembros de las organizaciones internacionales asumen obligaciones mediante expectativas normativas y compromisos forzosos. Tampoco debemos subestimar la influencia, capaz de transformar las conciencias, de los debates internacionales que suscita la construcción de nuevas relaciones jurídicas. Mediante la participación en las disputas acerca de la aplicación del nuevo derecho, se internalizan cada vez más las normas que en un primer momento los funcionarios y los ciudadanos sólo reconocen verbalmente. Y de este modo, también los Estados nacionales aprenden a comprenderse a sí mismos al mismo tiempo como miembros de comunidades políticas más amplias[97].

Sin embargo, tal como observamos en el proceso de unificación de Europa, cuando los Estados nacionales se unen y forman regímenes continentales esta flexibilidad choca con los límites de la capacidad de carga de las formas existentes de solidaridad. Tan pronto como estos regímenes continentales se desarrollan hasta convertirse en actores capaces de actuar a nivel internacional, deben adoptar ellos mismos un carácter estatal. Y si no han de romperse entonces las cadenas de legitimación de la participación democrática de los ciudadanos de esas uniones que forman grandes espacios, la solidaridad de los ciudadanos del Estado debe extenderse más allá de las fronteras nacionales de los Estados miembros[98]. Como en cualquier ámbito de las sociedades modernas, la solidaridad es un recurso escaso también en la forma abstracta y jurídicamente constituida de la solidaridad ciudadana. Por eso es tanto más importante el éxito de la unificación política de Europa, un experimento que podría tener un carácter ejemplar para otras regiones del mundo. En Asia, Latinoamérica, África y el mundo árabe aparecen por primera vez los elementos fundamentales de una asociación política en forma de grandes espacios. Si estos pactos no asumen una forma más estable, y sin embargo democrática, faltarán los actores colectivos que puedan negociar compromisos políticos a nivel transnacional y puedan imponerlos a escala mundial.

97. Para esta comprensión del cambio de las relaciones internacionales desde una perspectiva de constructivismo social, cf. A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, UK, 1999.

98. También en Francia esta cuestión suscita el acalorado debate entre los defensores del Estado nacional y los eurofederalistas; cf. P. Savidan (ed.), *La République ou l'Europe?*, Paris, 2004.

En este nivel intermedio, mientras cumplen funciones de coordinación, las organizaciones internacionales funcionan más o menos bien. Pero fracasan ante la tarea de configurar globalmente la política energética y medioambiental, y sobre todo la política fiscal y económica, ya sea porque falta la voluntad política, o bien porque Occidente impone en interés propio un derecho hegemónico. David Held no se limita a hacer meras alusiones cuando señala la desigual distribución de las oportunidades de vida en un mundo en el que mil doscientos millones de personas viven con menos de un dólar al día y el 46% de la población mundial vive con menos de dos dólares al día, mientras el 20% de la población consume más del 80% de la riqueza mundial, y en el que todos los otros indicadores del desarrollo humano indican disparidades similares:

> Si bien el libre mercado es un objetivo admirable para el progreso en general, no puede perseguirse este objetivo sin atender a los más pobres de los países menos favorecidos, que son extremadamente vulnerables a las primeras fases de una paulatina integración de los mercados exteriores [...]. Esto significa que las políticas de desarrollo deben orientarse a asegurar la secuenciación de la integración del mercado global, particularmente de los mercados de capitales, así como las inversiones a largo plazo en atención médica, capital humano e infraestructura física, y el desarrollo de instituciones políticas transparentes y responsables. Pero resulta sorprendente el hecho de que, con demasiada frecuencia, no se ha seguido este tipo de políticas[99].

Los problemas acuciantes que genera la sociedad globalizada agudizarán la sensibilidad hacia la creciente necesidad de regulación y hacia la carencia de una política interior mundial equitativa a nivel transnacional (en el punto intermedio entre los Estados nacionales y la ONU). Hasta ahora faltan los actores y procedimientos para los sistemas de negociación que pudieran abordar esa política interior mundial. La sociedad mundial constituida políticamente sólo es realista como un sistema de varios niveles, que queda incompleto sin este nivel intermedio.

99. D. Held, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, UK, 2004, p. 58.

III. VISIONES ALTERNATIVAS DE UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

1. *¿Se ha producido tras el 11 de septiembre un retroceso de la política de Estados Unidos en materia de derecho internacional?*

Estados Unidos ya ha desarrollado sus capacidades de acción geopolítica. La superpotencia puede sustraerse a las obligaciones del derecho internacional sin temor a sufrir sanciones graves. Por otro lado, el proyecto de un orden cosmopolita fracasará necesariamente sin el fomento, o incluso el liderazgo, estadounidense. Estados Unidos debe decidir si se vincula a las reglas internacionales o si relegará e instrumentalizará el derecho internacional para tomar el mando. Ya la decisión del gobierno Bush de negarse a reconocer el Tribunal Penal Internacional, formando un frente común con países como China, Irak, Yemen, Qatar y Libia, y aún más la ocupación de Irak forzada unilateralmente, y el intento simultáneo de socavar la influencia y la reputación de las Naciones Unidas, parecen anunciar un retroceso de la política estadounidense en materia de derecho internacional. Por supuesto, sólo podríamos hablar de «retroceso» si durante los años noventa los gobiernos de Estados Unidos hubiesen liderado un proceso en la dirección contraria.

Ahora bien, tampoco en esa época la política estadounidense en materia de derecho internacional permitía reconocer una continuidad lineal con el internacionalismo de los primeros años de la posguerra. Como ya hiciera después de 1945, Estados Unidos desplegó tras el final de la guerra fría un notable activismo favorable al derecho internacional. Sin embargo, lo hizo siguiendo una doble agenda. Por un lado se responsabilizó de la liberalización de las relaciones comerciales y los mercados financieros, de la transformación del GATT en una organización mundial, de la protección de la propiedad intelectual, etc. Sin la iniciativa estadounidense no hubiera sido posible poner en marcha otras innovaciones importantes en otros ámbitos, como la Convención sobre minas terrestres y armas químicas, la ampliación del Tratado de no proliferación de armas nucleares, e incluso el Estatuto de Roma para el Tribunal Penal Internacional. Por otra parte, el gobierno estadounidense no ha ratificado o ha rechazado de antemano muchos tratados, especialmente en los ámbitos del control de armamentos, los derechos humanos, la persecución de crímenes internacionales y la protección del medio ambiente: por ejemplo, la Convención sobre minas terrestres y el Tratado para la prohibición de ensayos nucleares, las quejas individuales ante

la Comisión de Derechos Humanos, los convenios sobre derecho marítimo y protección de especies, y el Protocolo de Kioto y el Estatuto de Roma, en la misma época en que fracasó la Convención sobre armas biológicas y Estados Unidos anuló unilateralmente el Tratado ABM. De los tratados multilaterales votados en la Asamblea General, Estados Unidos ha ratificado en total un porcentaje considerablemente menor que los otros Estados del G-7[100].

Estos ejemplos parecen ajustarse a los clásicos patrones de comportamiento de un poder imperial que se sustrae a las normas del derecho internacional porque limitan su propio espacio de acción[101]. Ni siquiera las intervenciones humanitarias o las acciones bélicas autorizadas por el Consejo de Seguridad (o al menos legitimadas posteriormente, como en el caso de la intervención de la OTAN en Kosovo) hablan a favor de un refuerzo inequívoco de la ONU. Desde la perspectiva de una superpotencia que se sirve de los instrumentos del multilateralismo del derecho internacional para imponer sus propios intereses, este proceso tiene un significado completamente ambiguo[102]. Lo que por un lado aparece como un progreso en la vía de la constitucionalización del derecho internacional se presenta por otro lado como la exitosa imposición del derecho imperial.

Algunos autores pretenden incluso interpretar la política de Estados Unidos posterior a 1945 en materia de derecho internacional, que fue indiscutiblemente internacionalista, como el intento hegemónico de extender globalmente el propio orden jurídico nacional, es decir, como el intento de sustituir el derecho internacional por el nacional: «Estados Unidos promovió el internacionalismo y el multilateralismo para el resto del mundo, no para sí»[103]. Desde esta perspectiva, se aproximaría al unilateralismo de G. W. Bush incluso la política decididamente internacionalista de Roosevelt y Wilson, quienes aceptaron formar parte de alianzas ultramarinas, distanciándose del aislacionismo de la «doctrina de *American First*» [los

100. J. Hippler y H. Schade, «US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance»: *INEF* (Universidad de Duisburgo) 70 (2003). Cf. también las contribuciones a la Parte VI, «Compliance», en M. Byers y G. Nolte, *United States Hegemony...*, cit., pp. 427-514.

101. Véase el manuscrito de N. Krisch, *supra*, nota 50.

102. B. R. Roth, «Bending the law, breaking it, or developing it. The Unites States and the humanitarian use of force in the post-Cold War era», en M. Byers y G. Nolte, *United States Hegemony...*, cit., pp. 232-263.

103. J. Rubenfeld, «Two World Orders»: *Prospect* (enero de 2004), pp. 32-37; versión resumida de Íd., «Unilateralism and Constitutionalism», en G. Nolte (ed.), *American and European Constitutionalism*, Parte IV (próxima publicación).

estadounidenses primero], y de este modo se involucraron en la política de poder de sus aliados europeos. Bush parece heredar a la vez ambas tradiciones: el idealismo de la América misionera y el realismo de Jefferson, que advirtió contra las *entangling alliances* [alianzas comprometedoras]. Este presidente impone unilateralmente y con buena conciencia los intereses nacionales geopolíticos y de seguridad en nombre del *ethos* de un nuevo orden mundial liberal, porque en este orden reconoce los valores americanos, que se han extendido hasta convertirse en criterios válidos en el mundo entero. Pero si la globalización del propio *ethos* llega a sustituir el derecho de la comunidad internacional, todo lo que a partir de ese momento *se llame* derecho internacional será por su propia naturaleza derecho imperial.

Por otra parte, las evidencias sobre las que se apoya la lectura crítica de la política estadounidense en materia de derecho internacional desde 1989-1990 no justifican la construcción precipitada de falsas continuidades. En una sociedad mundial marcada por las desigualdades, las diferencias culturales y un desarrollo desacompasado, pero también cada vez más cohesionada a causa de las constricciones sistémicas, la propia constelación de una distribución del poder sumamente asimétrica es tan ambivalente, que sería extraño que las decisiones políticas de una superpotencia permitiesen interpretar intenciones inequívocas. Supongamos por un momento, contrafácticamente, que la superpotencia se comprendiese a sí misma como pionera de la constitucionalización del derecho internacional, impulsase la reforma de la ONU y quisiese perseguir el objetivo de una sociedad cosmopolita de un modo que armonizase con sus propios intereses bien entendidos, pero respetando los procedimientos establecidos. Tampoco en este caso ideal podría saberse de inmediato, sólo a partir de los pasos individuales de la juridificación de las relaciones internacionales fomentada por el poder hegemónico, si las asimetrías del poder no seguirían parapetándose detrás de este proceso. Pues también el derecho hegemónico sigue siendo derecho. Seguramente un poder hegemónico bienintencionado y de amplias miras merecería el elogio de los historiadores que en un futuro hubiesen observado el feliz resultado de tan difícil experimento. A los contemporáneos, que viven el mismo proceso sin la sabihondez de las generaciones siguientes, la historia se les presentará más bien como una mezcla ambivalente de intentos de constitucionalizar el derecho internacional por un lado y, por otro, de instrumentalizarlo. Y por supuesto, también los contemporáneos pueden reconocer una palmaria regresión de lo uno a lo otro.

Quien *alinea* el unilateralismo del gobierno Bush en una historia previa de comportamientos enteramente imperialistas, trivializa el significado de un cambio de política que establece una cesura. En septiembre de 2002 el presidente de Estados Unidos hizo pública una nueva doctrina de seguridad con la que se reserva el derecho a iniciar ataques militares (*pre-emptive strike*), siendo además un derecho definido por él mismo y para cuya aplicación dispone de plenos poderes. En su discurso sobre el estado de la nación del 28 de enero de 2003, Bush proclamaba solemnemente que, si finalmente el Consejo de Seguridad no aprobaba una acción militar contra Irak fundamentada de cualquier modo, en caso necesario él se situaría por encima de la prohibición del uso de la fuerza recogida en la Carta de la ONU («El curso de esta nación no depende de las decisiones de otras»). Ambos actos son una ruptura inaudita con una tradición jurídica que hasta ahora ningún gobierno estadounidense había puesto en cuestión. Son una expresión de desprecio hacia uno de los logros civilizatorios más grandiosos del género humano. Los discursos y las acciones de este presidente sólo permiten concluir que querría *sustituir* la fuerza civilizadora de los procedimientos jurídicos universalistas por el equipamiento armamentístico de un *ethos* dotado de una pretensión de universalidad.

2. *Las debilidades del liberalismo hegemónico*

Esto me conduce de nuevo a la cuestión de partida: la momentánea incapacidad para actuar y la escasa eficacia de las Naciones Unidas ¿son una razón suficiente para romper con las premisas del proyecto kantiano ante los desafíos actuales? Desde el final de la guerra fría ha surgido un orden mundial unipolar en el que la superpotencia ocupa una posición de superioridad que no admite competidores desde el punto de vista militar, económico y tecnológico. Éste es un hecho normativamente indiferente. Pero es necesario formular un juicio normativo tan pronto como se interpreta este hecho como si con él quedase decidido de antemano el diseño de una *pax americana* amparada en el poder, y no en primer término en el derecho. La afortunada circunstancia de que la superpotencia sea al mismo tiempo la democracia más antigua del mundo podría inspirar una imagen completamente distinta de la de un unilateralismo hegemónico orientado hacia la extensión mundial de la democracia y los derechos humanos. Pese a la abstracta conformidad en los fines, esta visión se diferencia en ambos aspectos del proyecto kantiano de un

orden cosmopolita: tanto en lo que atañe a la vía que debe conducir a estos fines, como también en relación con la figura concreta en que deben realizarse.

Por lo que respecta al primero de estos aspectos, un unilateralismo fundamentado éticamente ya no está sujeto a los procedimientos establecidos por el derecho internacional. Y en relación con la figura concreta del nuevo orden mundial, el objetivo del liberalismo hegemónico no es una sociedad mundial conformada jurídicamente y constituida políticamente, sino un orden internacional de Estados liberales formalmente independientes. Por un lado, estos Estados estarían bajo la protección de una superpotencia que garantizase la paz y, por otro lado, al estar inscritos en los contextos de una sociedad mundial desestatalizada, obedecerían a los imperativos de un mercado mundial completamente liberalizado. Según este diseño, la paz no queda garantizada por el derecho, sino por el poder imperial, y la sociedad mundial no queda integrada por la asociación política de los ciudadanos del mundo, sino por relaciones sistémicas y, en última instancia, por el mercado. Contra esta visión hay razones tanto empíricas como normativas.

Es evidente que el peligro del terrorismo internacional, un peligro que hay que tomar en serio, no puede combatirse eficazmente con los medios clásicos de la guerra entre Estados, es decir, tampoco con la superioridad militar de una superpotencia que procede unilateralmente. Sólo una eficaz formación de redes entre los servicios secretos, la policía y los tribunales dañará la logística del adversario; y sólo la combinación de la modernización social con un entendimiento autocrítico entre las culturas alcanzará las raíces del terrorismo. Estos medios están más al alcance de una comunidad internacional juridificada horizontalmente y dispuesta a la cooperación que al alcance del unilateralismo hegemónico de una potencia mundial que se sitúa por encima del derecho internacional. La imagen de un mundo unipolar, acertada por lo que respecta a la distribución asimétrica del poder, hace olvidar la circunstancia de que ya no es posible dominar desde un único centro la complejidad de una sociedad mundial descentralizada no sólo económicamente. Es tan imposible poner coto a los conflictos entre las culturas y las religiones mundiales únicamente con medios militares, como contener las crisis de los mercados mundiales únicamente con medios políticos.

Hay también razones normativas que desaconsejan el liberalismo hegemónico. Incluso partiendo de un escenario óptimo, y suponiendo en el poder hegemónico las intenciones más intachables y las políticas más inteligentes, el «poder hegemónico benevolente» se topa con dificultades cognitivas insuperables. Por cautelosamente que proceda, un gobierno que debe decidir según su propio criterio si prefiere la autodefensa y las intervenciones humanitarias o la creación de tribunales internacionales, nunca estará seguro, en la inevitable ponderación de los bienes, de si distingue los propios intereses nacionales de esos intereses universalizables que también pudiesen compartir otras naciones. Esta incapacidad se debe a la lógica de los discursos prácticos, no es una cuestión de buena voluntad. Toda anticipación, realizada por una de las partes, de aquello que razonablemente es aceptable para todas las partes, sólo puede contrastarse sometiendo la propuesta, presuntamente imparcial, a un procedimiento discursivo de formación de la opinión y la voluntad.

Los procedimientos *discursivos* hacen depender las decisiones igualitarias de argumentaciones que las preceden (de tal modo que sólo se aceptan las decisiones justificadas). Además, son inclusivos (de modo que todas las partes afectadas pueden participar también), y obligan a los participantes a asumir recíprocamente sus perspectivas (de modo que es posible una ponderación equitativa de todos los intereses que en cada caso resulten afectados). Éste es el sentido cognitivo de los procedimientos imparciales de decisión. A la luz de estos procedimientos, es constitutivamente deficiente la fundamentación ética de un procedimiento unilateral que apela a los valores supuestamente universales de la cultura política propia[104].

Esta carencia tampoco puede compensarse con la ventaja de una Constitución democrática en el interior del poder hegemónico. Pues, desde el punto de vista cognitivo, los ciudadanos se enfrentan al mismo problema que sus gobiernos. Los ciudadanos de una comunidad política no pueden anticipar los resultados de la interpretación y aplicación de valores y principios universales que lleven a cabo los ciudadanos de otra comunidad política desde su perspectiva local y en su contexto cultural. Desde otro punto de vista, el hecho de que la superpotencia esté democráticamente constituida tiene mucha importancia. Antes o después, los ciudadanos de una comunidad liberal se hacen sensibles hacia las disonancias cognitivas que se producen cuando las pretensiones universalistas no se solapan con la naturaleza particularista de intereses que, manifiestamente, tienen la última palabra.

104. J. Habermas, «Replik auf Beiträge zu einem Symposion der Cardozo Law School», en Íd., *Die Einbeziehung des Anderen*, cit., pp. 309-398.

3. *El diseño neoliberal y el postmarxista*

No obstante, el liberalismo hegemónico no es la única alternativa al proyecto kantiano. Para terminar quisiera examinar otras tres visiones que hoy encuentran valedores:

— el ya mencionado diseño neoliberal de una sociedad mundial desestatalizada e integrada por el mercado*;

— el escenario postmarxista de un imperialismo difuso sin poder central y

— el proyecto antikantiano de los órdenes de grandes espacios [*Großraumordnungen*] que afirman polémicamente unos contra otros sus formas de vida inconmensurables.

El diseño neoliberal de una sociedad mundial de mercado se apoya en la marginalización del Estado y la política. Para la política sólo quedan, a lo sumo, las funciones residuales de los Estados-vigilantes[105], mientras el derecho internacional desestatalizado se transforma en un orden de derecho privado que abarca el mundo entero e institucionaliza el tráfico mercantil globalizado. El imperio de las leyes que se ejecutan a sí mismas ya no necesitará ninguna sanción estatal, porque los efectos de coordinación del mercado mundial son suficientes para una integración preestatal de la sociedad mundial. Los Estados marginalizados podrán configurarse nuevamente como sistemas funcionales junto a muchos otros, porque la atomización y despolitización de los ciudadanos de esa sociedad harán superfluas las funciones de asociación y de formación de una identidad de ciudadanía. El régimen global de derechos humanos se limita a las libertades negativas de ciudadanos que adoptan un estatus en cierto modo «inmediato» en relación con el mercado mundial[106].

* *Entstaatlichte Weltmarktgesellschaft.*

105. J. M. Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München/Zürich, 1994 [trad. cast., *El fin de la democracia*, Paidós, Barcelona, 1995].

106. P. W. Kahn, «American Hegemony...», cit., p. 5: «A medida que el derecho internacional se desarrolla, dejando de ser una doctrina de las relaciones entre Estados para convertirse en un régimen de derechos individuales, plantea un desafío directo a la autocomprensión política tradicional del Estado nacional. Las leyes fundadas en los derechos humanos imaginan un mundo de individuos despolitizados, es decir, de individuos cuya identidad y derechos preceden a sus identificaciones políticas. De manera similar, el derecho internacional privado imagina un orden basado en un único mercado global en el que las divisiones políticas son irrelevantes. Tanto en el ámbito de los derechos como en el del comercio, el Estado se reduce a un medio, no es un fin».

Esta visión, tan en boga durante los años noventa, ha sido superada en los últimos tiempos por el retorno de un régimen hobbesiano de seguridad y por la fuerza explosiva de las religiones capaces de formar comunidades políticas. La imagen de una sociedad mundial despolitizada e integrada por el mercado ya no se corresponde con un escenario mundial en el que ha hecho su entrada el terrorismo internacional y en el que el fundamentalismo religioso revitaliza categorías políticas olvidadas: también el «eje del mal» convierte a sus adversarios en enemigos. Pero el bello nuevo mundo del neoliberalismo no sólo se ha devaluado empíricamente. Desde el punto de vista normativo, era débil desde el principio, pues priva al individuo de su condición de ciudadano autónomo y lo abandona a las contingencias de un acontecer incontrolablemente complejo. Las libertades subjetivas del sujeto de derecho privado sólo son los hilos de los que el ciudadano autónomo pende balanceándose como una marioneta.

El escenario postmarxista de un poder imperial difuso ilumina el reverso del proyecto neoliberal en clave de crítica a la globalización. Comparte con el proyecto neoliberal la despedida de la imagen clásica de la política de poder estatal, pero no la imagen paralela de la paz global de una industriosa sociedad regulada por el derecho privado. Las relaciones de derecho privado desestatalizadas son ahora la expresión ideológica de una anónima dinámica de poder que abre grietas cada vez más profundas entre los centros de manipulación y explotación y las periferias desangradas de la anárquica sociedad mundial. La dinámica global se ha desligado de la interacción de los Estados y se ha autonomizado sistémicamente, pero no se desplaza únicamente hacia la economía[107]. En el lugar de las fuerzas impulsoras económicas del capital que se valoriza a sí mismo aparece un indeterminado poder expresivo que penetra por igual la base y la superestructura, y que se expresa igualmente como violencia cultural, económica y militar[108]. La descentralización del poder encuentra su eco en el carácter local de las resistencias dispersas.

107. M. Hardt y A. Negri, *Empire*, Harvard, 2002 [trad. cast., *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2002].

108. M. Koskenniemi, «Comments in Chapters 1 and 2», en M. Byers y G. Nolte, *United States Hegemony...*, cit., p. 98: «En lugar de dar cabida únicamente a unas pocas instancias no gubernamentales que toman las decisiones, me inclino por la concepción más amplia de Hardt y Negri, según la cual el mundo se encuentra en tránsito hacia lo que, tomando un término de Michel Foucault, estos autores llaman un Imperio biopolítico, un Imperio sin capital, que no se rige desde un único lugar, sino cuyo poder es igualmente vinculante en Washington y Karachi, y sobre todos nosotros. En

Este proyecto, que he esbozado de forma imprecisa, se basa ante todo en la manifiesta desdiferenciación de los poderes estatales que tiene lugar en la estela de los procesos de globalización, los cuales refuerzan al mismo tiempo las disparidades sociales y profundizan las fragmentaciones culturales en una sociedad mundial cada vez más densamente articulada en redes mediáticas, y cada vez más fuertemente integrada desde el punto de vista económico. Por mucho que estimemos sus réditos para las ciencias sociales, esta visión sumamente especulativa no puede contribuir demasiado a un diagnóstico del futuro del derecho internacional, porque ya en el nivel de los conceptos fundamentales no concede un lugar a la lógica normativa propia del medio jurídico[109]. No es posible descifrar la peculiar dialéctica de la historia del derecho internacional con una concepción del derecho completamente desformalizada. También al universalismo igualitario-individualista de los derechos humanos y la democracia debemos atribuirle una «lógica» que interfiere con la dinámica del poder.

Como Carl Schmitt discutió durante toda su vida este supuesto universalista del proyecto kantiano, su crítica del derecho internacional despierta un renovado interés entre quienes rebaten por razones contextualistas el primado de lo justo sobre lo bueno, o entre quienes recurren a argumentos de crítica de la razón para poner todo discurso universalista bajo la sospecha de encubrir intereses particulares. Sobre la base de este no-cognitivismo moral, el diagnóstico schmittiano ofrece una explicación de tendencias actuales como la desestatalización de la política y la formación de grandes espacios culturales.

4. *¿Kant o Carl Schmitt?*

Como teórico del derecho internacional, Carl Schmitt desarrolló esencialmente dos argumentos. El primer argumento se dirige contra un «concepto discriminatorio de la guerra» y contra una progresiva juridificación de las relaciones internacionales. Con el otro argumento, el de la sustitución de los Estados por grandes espacios dominados imperialmente, pretende mantener las supuestas ventajas del derecho internacional clásico tras la disolución del sistema de los Estados europeos.

esta imagen no hay intereses que surjan de los Estados; sólo hay posiciones de intereses dictados por una lógica económica y cultural impersonal, y efectiva a escala global».

109. En otro lugar M. Koskenniemi (*The Gentle...*, cit., pp. 494 ss.) da cuenta muy adecuadamente de la función de la normatividad intrínseca del derecho con la cautelosa fórmula de «cultura del formalismo».

Con su defensa de la legitimidad de la guerra, reconocida por el derecho internacional clásico, Schmitt reacciona, por un lado, contra la Sociedad de Naciones y el Pacto Briand-Kellogg y, por otro lado, contra la cuestión de la culpabilidad de la guerra que planteó el tratado de Versalles. Pues un gobierno beligerante sólo puede hacerse «culpable» si la guerra queda discriminada por el derecho internacional. Schmitt justifica el principio de presunción de inocencia del derecho internacional clásico argumentando que la valoración moral del adversario envenena las relaciones internacionales e intensifica las guerras. Para Schmitt, el ideal universalista de la paz, al que aspira la política de la Sociedad de Naciones de Wilson, es responsable de que «la distinción entre guerras justas e injustas conlleve una distinción cada vez más profunda y aguda, cada vez más 'total', entre amigo y enemigo»[110].

Dado que toda concepción de la justicia provoca siempre controversias internacionales, no puede haber justicia entre naciones. En esta tesis subyace el supuesto de que, en las relaciones internacionales, las justificaciones normativas sólo pueden ser el pretexto que encubre los intereses propios. La parte moralizadora busca su propio provecho mediante la injusta discriminación del adversario. Negando al adversario el estatus de un enemigo respetado, de un *iustus hostis*, genera una relación asimétrica entre las partes, que en sí mismas son de igual condición. Peor aún, la moralización de una guerra que hasta ahora se consideraba indiferente enardece el conflicto y hace que «degenere» la guerra civilizada jurídicamente. Tras la segunda guerra mundial, Schmitt afiló una vez más su argumento en un dictamen en defensa de Friedrich Flick ante el tribunal de Núremberg[111]. Es obvio que las atrocidades de la guerra total[112] no pudieron conmover su fe en la inocencia de los sujetos del derecho internacional clásico.

Por supuesto, la protesta contra una «moralización» de la guerra se vacía de contenido tan pronto como la proscripción de la guerra se concibe como un paso hacia la «juridificación» de las relaciones internacionales. Pues una de las consecuencias de este propósito es la sustitución de la distinción entre guerras justas e injustas, fundamentada

110. C. Schmitt, *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff* [1938], Berlin, 1988, p. 50.

111. C. Schmitt, *Das internationalrechtliche Verbrechen des Angriffskrieges*, ed. de H. Quaritsch, Berlin, 1994.

112. *Ibid.*, p. 16.

materialmente en el derecho natural o en la religión, por la distinción jurídica y procedimental entre guerras legales e ilegales. De este modo, las guerras legales cobran el sentido de medidas policiales a escala global. Tras la creación de un Tribunal Penal Internacional y la codificación de los delitos correspondientes, el derecho positivo podría alcanzar también este nivel internacional y proteger a los acusados de las condenas previas de tipo moral, al amparo de la ley de enjuiciamiento criminal[113]. Y de todos modos, la discusión del Consejo de Seguridad sobre la falta de pruebas de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y sobre una continuación de las inspecciones ha dejado claro qué función pueden tener los procedimientos en la cuestión de la guerra y la paz.

Según la concepción de Schmitt, el pacifismo legalista conduce inevitablemente a una violencia desenfrenada, porque Schmitt parte tácitamente de la convicción de que *todo* intento de domesticar jurídicamente la violencia bélica debe fracasar, debido a la inconmensurabilidad de las distintas concepciones de la justicia. Los Estados o naciones que compiten entre sí no pueden ponerse de acuerdo sobre ninguna concepción de la justicia (y mucho menos sobre los conceptos liberales de democracia y derechos humanos). Ahora bien, Schmitt nunca ofreció una fundamentación filosófica de esta tesis[114]. En lugar de ello, el no-cognitivismo de Schmitt se apoya en un concepto existencialista de «lo político»[115]. Schmitt está convencido del irresoluble antagonismo entre naciones tan irascibles como dispuestas a recurrir a la violencia, y que afirman unas contra otras sus respectivas identidades colectivas. En la dimensión de este concepto de lo político como autoafirmación (definido originalmente en los términos del Estado nacional, después en los del pueblo nacional, y finalmente concebido ya sólo desde una vaga filosofía de la vida, pero siempre cargado con el fantasma de la violencia) queda fundada la oposición a la concepción kantiana de la juridificación del poder político, una oposición que hasta cierto punto arraiga en la ontología social. Schmitt combate la función de racionalización del poder que, según el universalismo de la *Doctrina del Derecho*

113. K. Günther, «Kampf gegen das Böse?»: *Kritische Justiz* 27 (1994), pp. 135-157.

114. Por eso puedo dejar aquí de lado la cuestión del cognitivismo en ética. Cf. sobre esto J. Habermas, *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt a.M., 1991 [trad. cast., *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid, 2000].

115. R. Mehring (ed.), *Ein kooperativer Kommentar zu Carl Schmitt «Der Begriff des Politischen»*, Berlin, 2003.

kantiana, la Constitución debe asumir tanto dentro como fuera de las fronteras del Estado nacional.

Para Schmitt, el lugar de lo político es, ante todo, el núcleo impenetrablemente irracional de la violencia burocrática de un poder ejecutivo estatal. La domesticación que lleva a cabo el Estado de derecho debe detenerse ante este núcleo, porque de lo contrario quedaría dañada la sustancia estatal de la nuda autoafirmación contra los enemigos exteriores e interiores[116]. La idea del «Estado detrás del derecho», con la que Schmitt se limita a heredar el positivismo antiparlamentario de la voluntad del Estado, típico de la Alemania del *Kaiser*, ha repercutido a través de sus discípulos en la doctrina del derecho público de la República Federal. Pero el propio Schmitt disoció del Estado su concepto expresivo-dinámico de lo político ya durante los años treinta. Primero lo transfirió al «pueblo» movilizado, es decir, a la nación que el fascismo puso en movimiento, y más tarde lo transfirió también a los partisanos en lucha, a las facciones de las guerras civiles, a los movimientos de liberación, etc. Presumiblemente, hoy también aplicaría su concepto a los grupos fanáticos de terroristas que perpetran atentados suicidas:

> Con su enfática defensa de lo político como un mundo de asociaciones humanas que pueden exigir a sus miembros que estén dispuestos a morir, en último término Schmitt pretende llevar a cabo una radical crítica moral de un mundo sin trascendencia ni seriedad existencial, una crítica de la «dinámica de la eterna competencia y la eterna discusión», de la «fe de masas de un antirreligioso activismo de la inmanencia» [*Diesseitsaktivismus*][117].

Ya en 1938, en la segunda edición de su escrito *Sobre el concepto discriminatorio de la guerra*, Schmitt se distancia de una lectura conservadora de su crítica a la prohibición del uso de la fuerza en el derecho internacional. Como ahora acepta el giro a la guerra «total» que antes lamentara por considerarlo la consecuencia de la abolición humanitaria de la guerra, tacha de reaccionario un retorno al derecho internacional clásico de los Estados belicistas: «Nuestra crítica no se dirige, pues, contra el pensamiento de nuevos órdenes funda-

116. Chr. Schönberger, «Der Begriff des Staates im Begriff des Politischen», en R. Mehring, *Ein kooperativer Kommentar...*, cit., p. 21; cf. también H. Brunkhorst, «Der lange Schatten des Staatswillenspositivismus»: *Leviathan* 31/3 (2003), pp. 360-363.

117. Chr. Schönberger, «Der Begriff des Staates...», cit., p. 41.

mentales»[118]. Y en plena guerra, en 1941 y con la vista puesta ya en la expansión del *Reich* hacia el este de Europa, Schmitt desarrolla una concepción vanguardista y genuinamente fascista[119] del derecho internacional, que tras la guerra desnazificó a toda prisa[120]. Este segundo argumento retoma la idea de una desestatalización de lo político y desarrolla, como alternativa, el proyecto de un orden de grandes espacios que confiera de nuevo una forma autoritaria a las energías políticas que se desbordan peligrosamente.

Schmitt escoge la doctrina Monroe de 1823 (según una lectura conveniente) como caso modélico de una construcción de derecho internacional que divide territorialmente el mundo en «grandes espacios» y blinda a éstos contra las intervenciones de «potencias ajenas al espacio propio»:

> La doctrina Monroe original tenía el sentido político de defender, mediante la exclusión de las intervenciones de potencias extrañas al espacio propio, una nueva idea política contra las potencias de la legitimidad del *statu quo* de la época[121].

Las líneas de demarcación fijadas por el derecho internacional separan «espacios soberanos» que no se conciben como territorios estatales, sino como «esferas de influencia» sometidas a la hegemonía de poderes imperiales y a la irradiación de sus ideas políticas. Los «imperios» están articulados jerárquicamente. En su territorio, las naciones y los grupos étnicos dependientes se inclinan ante la autoridad de un poder dirigente «nato», que se ha ganado su posición hegemónica mediante logros históricos. El rango de sujeto del derecho internacional no cae del cielo:

> No todos los pueblos están en condiciones de superar la prueba de rendimiento que consiste en la creación de un buen aparato estatal moderno, y muy pocos están a la altura de una guerra material moderna que pudieran afrontar con su propia capacidad organizativa, industrial y técnica[122].

El derecho internacional del orden de grandes espacios traslada el principio de no intervención a las esferas de influencia de grandes

118. C. Schmitt, *Die Wendung...*, cit., p. 53.
119. C. Schmitt, *Völkerrechtliche Großraumordnung* [1941], Berlin, 1991.
120. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* [1950], Berlin, 1997 [trad. cast., *El nomos de la tierra*, Comares, Granada, 2003].
121. C. Schmitt, *Völkerrechtliche Großraumordnung*, cit., p. 34.
122. *Ibid.*, p. 59.

potencias que afirman unas contra otras sus culturas y formas de vida, soberanamente y con la fuerza de las armas si es necesario. El concepto de «lo político» queda integrado y superado [*aufgehoben*] en la fuerza de autoafirmación e irradiación de poderes imperiales que marcan la identidad de un gran espacio con sus ideas, valores y formas de vida nacionales. Las concepciones de la justicia siguen siendo inconmensurables. Al igual que el derecho internacional clásico, el nuevo orden del derecho internacional tampoco está garantizado por «cualquier idea sustantiva de la justicia, ni tampoco por una conciencia jurídica internacional», sino por el «equilibrio de las potencias»[123].

He dejado un lugar para este proyecto de un orden de derecho internacional de grandes espacios, originalmente acuñado para el «Tercer Reich», porque podría cobrar un fatal atractivo para el espíritu de la época. El proyecto enlaza con las tendencias a la desestatalización de la política sin restar importancia (como hacen el diseño neoliberal y el postmarxista) a la función que cumplen realmente las comunidades políticas y los gobiernos con capacidad de actuación. Anticipa la formación de regímenes continentales, a los que también el proyecto kantiano atribuye una función importante. Pero este diseño carga a estos grandes espacios de connotaciones que lindan con la idea de un «choque de civilizaciones». Opera con un concepto de poder dinámico-expresivo que ha hallado acomodo en las teorías postmodernas. Y se corresponde con el escepticismo, ampliamente difundido, hacia la posibilidad de un entendimiento intercultural en torno a interpretaciones de los derechos humanos y la democracia susceptibles de aprobación universal.

Sobre la base de este escepticismo, para el que sin duda existen puntos de apoyo empíricos en esta época de nuevos enfrentamientos entre culturas, pero para el que no hay buenas razones filosóficas, una teoría modernizada de los grandes espacios se ofrece como un contraproyecto, no totalmente inverosímil, alternativo al orden mundial unipolar del liberalismo hegemónico. Sin embargo, este proyecto, que ya en Schmitt nace del resentimiento contra la Modernidad occidental, permanece enteramente ciego hacia esas fecundas ideas de autoconciencia, autodeterminación y autorrealización que siguen definiendo la autocomprensión normativa de la Modernidad.

123. *Ibid.*, p. 56.

